A IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA DO GOVERNO LULA (2003-2010) PARA A ÁREA DE DEFESA NACIONAL E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Brasília-DF

2013

Agradecimentos

Agradeço a Deus pelos ensinamentos diários e por oportunizar a conclusão dessa etapa. Agradeço pela certeza dos cuidados constantes e por ser o maior motivo da busca pelos meus objetivos.

Agradeço imensamente aos meus pais, Danilo e Cleide, pelo amor e zelo durante toda vida. Agradeço em especial pela confiança em mim depositada e pelo apoio, direta e indiretamente, que sempre visaram o êxito na conclusão dos meus projetos. Agradeço também, pelo apoio, aos meus irmãos, Cínthia e Filipe e a todos os meus familiares.

Aos amigos que fiz nos quatro anos de faculdade, certa de que serão amigos pra toda vida, agradeço por fazerem da Universidade um lugar onde encontro uma família. Agradeço pelo companheirismo e pelo carinho criado nessa etapa.

Agradeço ao professor Dr. Fabio Albergaria de Queiroz, meu orientador, pela paciência, pelas orientações, pelas dicas e pelo exemplo de comprometimento como profissional. Da mesma forma, agradeço ao professor Msc. José Romero Pereira Júnior por, pelo exemplo passado, ter sido grande motivador na realização desse trabalho e nos quatro anos do curso.

RESUMO

Referência: **A implementação da proposta do governo Lula (2003-2010) para a área de defesa nacional e seus impactos na política externa brasileira.** 2013, 67 páginas. Monografia (Graduação em Relações Internacionais, Brasília, DF, 2013.

Assim como a política externa, o trato das questões de segurança e defesa sofre mudanças de orientação em decorrência da troca de chefe de Estado. Considerando a mudança pretendida pelo governo Lula para a área de Defesa Nacional, o presente trabalho tem o objetivo de responder como a proposta do governo para a área de defesa foi empregada. As diretrizes e os documentos determinados por esse governo foram importante instrumental metodológico, assim como a bibliografia de estudiosos da área. Com base na lógica dos jogos de dois níveis e da teoria construtivista, o estudo está dividido em três partes. A primeira delas demonstra as principais diretrizes de política externa e as ações no campo da defesa do governo FHC, a fim de estabelecer o ponto de transição para o governo Lula. A segunda parte define a visão imposta pelo governo Lula para a área de defesa nacional, demostra as aspirações de sua política externa e os dos dois documentos elaborados por esse governo para reger as questões de defesa. A terceira parte aborda como a proposta definida pelo governo Lula foi empregada, elencando as principais ações nos cenários interno e internacional. Demonstrar-se-á que o governo Lula empreendeu mudanças de ênfase no trato das questões de segurança e defesa e suas ações revelaram consonância entre as aspirações nos cenários interno e internacional.

Palavras-chave: Governo Lula – Segurança e Defesa – Brasil – Estratégia Nacional de Defesa – Política de Defesa Nacional

Abstract

The treatment given to security and defence issues, as well as foreign policies, goes through orientation changes due to the substitution of a new Head of State. Considering the intended change by Lula's government in National Defence policies, the present work aims to discuss how the government's proposal was adopted in this segment. The directions and documents determined by this government were important methodology instrumental, as well as bibliographic studies from such area. Based on the two-level game logic and on the constructivist theory, this work is divided in three parts. The first one shows the main directions of foreign policy and the actions in the defence field adopted during the FHC government, in order to establish the transition point to Lula's Government. The second part defines the vision imposed by Lula's government for national defence and shows the aspiration of its foreign policy and from the documents elaborated for this government in this sense. The third part describes how Lula's government proposal was used, listing the main actions in the inner and international scenarios. It will be shown that Lula's government undertook changes in the emphasis related to the treatment of security and defence issues and its actions revealed consonance in both national and international scenarios.
Keywords: Lula's government – Security and Defence – Brazil – National Defence Strategy – National Defence Policy

LISTA DE TABELAS

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
CDS – Conselho de Defesa Sul-americano
CREDEN - Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
EMCFA – Estado-Maior das Forças Armadas
END – Estratégia Nacional de Defesa
EUA – Estados Unidos da América
FA – Forças Armadas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
MD – Ministério da Defesa
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PDN – Política de Defesa Nacional de 1996
PDN 2005 – Política de Defesa Nacional de 2005
PIB – Produto Interno Bruto
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia
SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute
SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia
TNP – Tratado de Não-Proliferação
UNASUL – União das Nações Sul-americanas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

1.1. O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA

As orientações da política externa brasileira são, em geral, influenciadas pelas características de seus formuladores, além de componentes internos e internacionais. Por vezes, é possível identificar elementos de ruptura entre políticas exercidas por diferentes governos, elementos estes que podem representar significativa mudança de orientação para o país ou um ajuste de interesses e correção de rumos. Outras vezes, nota-se a consolidação de uma política já iniciada e a continuidade de seus projetos, seja em sua totalidade, ou em essência.[1]

Importante vetor da política externa, o trato das questões de segurança e defesa nacional também sofre essas mudanças de orientação. Segundo Cervo e Bueno (2011, p. 501) "[...] o Itamaraty apropriou-se, nos anos 90, com sua inspiração idealista de vertente kantiana[2], da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área".

Na década de 1990, viu-se o emprego do trato multilateral tanto nas questões econômicas como nas de segurança. Isso porque, a visão kantiana de segurança multilateralizada, distante do realismo político e da visão empregada, por exemplo, nos Estados Unidos, permeou a doutrina brasileira de segurança até o início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa visão teve dois efeitos principais: a adesão do Brasil aos atos de desarmamento exigidos pelas grandes potências e o início do "desmonte da segurança nacional", para usar a expressão de Cervo (2008) e o rompimento com a Doutrina de Segurança nos anos 1980.

---

1 Com uma análise sobre o regime militar brasileiro (1964-1985), por exemplo, é possível observar esse argumento. Como demonstram Cervo e Bueno (2011), o direcionamento das relações internacionais, na questão das relações com os Estados Unidos, alternou de posição à medida que o governo trocava seu líder. A política externa brasileira configurava ora alinhamento automático, ora rejeição à aliança e, em outros momentos, uma política distanciada dos extremos.

2 Conforme Wendt (1999), a vertente kantiana pode ser definida como a cultura que se baseia numa estrutura de relação de amizade. Na qual o Estado afirma esperar que o outro observe duas regras, a primeira delas constitui a regra da não-violência, determina que as disputas serão resolvidas sem guerra ou ameaça de guerra. Além disso, os Estados devem cooptar forças se a segurança de qualquer um for ameaçada.

Ainda segundo Cervo (2008), criou-se um vazio político no trato de segurança nacional, que justifica o comprometimento da ação das Forças Armadas, mencionado anteriormente. Entretanto, a área de defesa não foi esquecida no período em tela. Na esfera da segurança global, o Brasil atuou com a participação em inúmeras operações de paz, sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1994, reforçou o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), em defesa de uma reforma no Conselho que o tornasse mais legítimo e representativo, a campanha pelo assento foi deixada de lado no ano seguinte (CERVO; BUENO, 2011).

O último governo da década de 1990 logrou pontos importantes para a defesa nacional, apesar das críticas apontadas por Cervo (2008). Em 1996, foi elaborada a Política de Defesa Nacional (PDN), iniciativa que visou sanar a necessidade de definição de defesa e segurança no campo estratégico brasileiro. Relevante legado do governo FHC na área de defesa é a estrutura de direção do poder civil sobre as Forças Armadas, com a criação do Ministério da Defesa em 1999. A subordinação ao poder civil, nas palavras de Oliveira (2005), diminuiu o poder político dos militares que já se mostravam insatisfeitos com a limitação dos recursos financeiros e o cerceamento à pesquisa nuclear para fins bélicos, agora somavam à insatisfação a perda de poder político.

Ainda na condição de candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva prometeu aos militares a recuperação do prestígio, da consideração política e dos recursos governamentais. Segundo Oliveira (2005), Lula moldou o seu discurso para ser acolhido pelo público militar e sanar as insatisfações deste.

Em seu discurso de posse em 2003, Lula trouxe como proposição chave para o seu governo “mudanças” e listou a necessidade destas para as diversas áreas de atuação do Estado. Na esfera de defesa e segurança, Lula propôs em seu discurso o apoio à ONU nas resoluções do Conselho de Segurança, defendeu ainda a defesa de um Conselho reformado com maior representatividade. Lula definiu o crime organizado e o terrorismo como “desafios da hora atual” e afirmou que estes devem ser enfrentados por meio da cooperação internacional com base nos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional (BRASIL, 2008*a*).

Embora se tratando de um discurso para o público interno, o presidente recém-eleito dedicou parte considerável de seu pronunciamento para apresentar indícios de sua atuação nos âmbitos regional e internacional e apresentou nuances do seu entendimento sobre segurança internacional.

Em linhas gerais, a orientação da política externa brasileira no governo Lula contou com a busca pela autonomia brasileira e equilíbrio no eixo Norte-Sul, com fins de atenuar o unilateralismo, e ainda fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais.[3]

No campo estratégico, o governo Lula avançou em suas orientações. Foi reformulada a Política de Defesa Nacional em 2005, que estabeleceu uma atualização conceitual da versão de 1996, e concebida a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, que surge com um caráter mais categórico e afirmativo em relação à PDN.

Na esfera regional, Lula identificou a necessidade de aprofundar a identidade sul-americana no campo da defesa, visando a criação de um Conselho de Defesa (CDS) na União das Nações Sul-americanas (UNASUL).

O governo Lula modificou a ênfase dada a alguns pontos na política externa brasileira e no tratamento dado à área de defesa nacional, que ganhou maior destaque em relação à gestão anterior. Embora as despesas militares tenham tido gradativo aumento desde o governo FHC, na gestão Lula as negociações e iniciativas para fortalecimento do arsenal militar brasileiro alargaram as discussões sobre defesa nacional.[4]

Apesar de Lula ter prometido aos militares a recuperação do prestígio para angariar a preferência destes no processo de sua eleição, a relação dos militares com o governo eleito apresentou tensões. Por vezes, as ações do Ministério da Defesa não agradaram os efetivos das Forças Armadas. O emprego das forças na segurança pública representou um problema recorrente no governo Lula (OKADO, 2012). Mais do que isso, a inovação trazida pelo governo para a reestruturação do

---

3 Vigevani e Cepaluni (2007) definem o período que compreende o governo Lula como “busca da autonomia pela diversificação”. Segundos os autores, o Brasil ajustou o foco de sua política externa diversificando seus parceiros e opções estratégicas.
4 A base de dados *Military Expenditure Database* (SIPRI,2013) aponta um aumento das despesas brasileiras nesse período.

campo estratégico, a END de 2008, foi alvo de críticas entre militares e alguns acadêmicos da área sob o argumento de ser inviável a sua implementação.

O questionamento que norteia este estudo é: como a proposta trazida pelo governo Lula sobre defesa nacional foi implementada e quais seus impactos na agenda de Relações Internacionais do Brasil?

O estudo da área de defesa é de suma importância para o campo das Relações Internacionais, tendo em vista que a busca pela autonomia internacional passa pela elaboração de políticas de defesa que sirvam de insumo para uma política externa afirmativa.

Para a academia brasileira, o estudo dos esforços feitos nessa área serve de insumo para a análise das urgências enfrentadas pelo Brasil. Embora o Brasil se defina como um país pacífico e não tenha relações conflituosas com seus vizinhos e os outros países do globo, a extensão territorial brasileira e as ameaças que constituem os atuais problemas de segurança apontam a necessidade da formulação de políticas de defesa claras.

1.2. HIPÓTESE

A implementação de uma nova proposta para a área de defesa durante o governo Lula resultou em esforços para a reestruturação do campo estratégico e redefinição das prioridades de ação e, por meio da diplomacia, ampliou a busca brasileira por cooperação na área de defesa.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

Analisar a proposta empregada pelo governo Lula para a área de defesa nacional e sua implementação nos cenários interno e internacional.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Apresentar as principais iniciativas na área de defesa no período antecessor ao governo Lula;
- Mapear a proposta do governo Lula sobre inserção internacional e defesa nacional;
- Identificar como a proposta estabelecida nos instrumentos formuladores foi executada.

1.4. METODOLOGIA

Para que um conhecimento receba a caracterização de científico é de fundamental importância a sua verificabilidade. Assim, conforme Gil (1999) é essencial determinar as táticas e métodos utilizados pelo cientista que possibilitaram a conclusão de determinado conhecimento. Esta seção tem como objetivo apresentar e classificar a metodologia utilizada para desenvolvimento do objeto de estudo proposto.

A hipótese desse estudo, que diz respeito à proposta empregada pelo governo Lula para a área de defesa, foi testada por meio do método indutivo. O método indutivo recorre “a algum princípio que dê às verdades induzidas o caráter de necessidade e generalidade que as torne independente do tempo e do espaço” (CERVO; BERVIAN, p.35, 1996).

A vantagem desse método no presente estudo é a possibilidade de explicar o conteúdo da hipótese considerando a relação lógica entre esta e os argumentos que levaram à conclusão. Ou seja, afirmar que o governo Lula inovou na proposta para a área segurança nacional pressupõe uma relação lógica entre esse argumento e seus desdobramentos, que foram cunhados por meio da apresentação e análise dos esforços feitos pelo governo em questão para redefinir as prioridades de ação na área de defesa.

O trabalho utilizou as pesquisas bibliográfica e documental. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa bibliográfica consiste em um apanhado geral sobre os

principais trabalhos já realizados relacionados ao tema, tem como fundamento as fontes secundárias e como finalidade proporcionar ao pesquisador o contato direto com tudo que já foi escrito sobre o tema. Já a pesquisa documental tem como característica a restrição a documentos para a fonte de coleta de dados, que constituem as fontes primárias. As fontes secundárias utilizadas no estudo configuraram, em sua maioria, artigos que abordam a temática central da pesquisa.

O estudo foi dividido em três partes, à primeira delas coube a apresentação das principais iniciativas do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no tocante à defesa nacional, para compreender o contexto encontrado por Lula no âmbito da formulação das ações de seu governo.

A definição da perspectiva do governo Lula para a área de defesa está exposta na segunda parte da pesquisa. Para tanto, foram analisados as principais diretrizes da política externa do governo Lula e o conteúdo da Política de Defesa Nacional (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008). A explicação de como foi empregada a proposta do governo Lula para a área de defesa, no cenário nacional, está demonstrada na terceira parte da pesquisa.

Como método de uniformização e padronização desse estudo, foram utilizadas as normas definidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

2. MARCO TEÓRICO

Em linhas gerais, a teoria representa a lente que é usada para entender a realidade em observação, sendo possível analisar os acontecimentos e encontrar explicações para dados. Sabe-se que, como infere Sarfati (2005), dentro do campo de Relações Internacionais existem dois tipos de teoria, aquelas que buscam explicar a realidade e aquelas que buscam entendê-la.

Para melhor entender como o governo Lula formou sua perspectiva para a área de defesa e sua implementação, serão utilizados os aportes teóricos estabelecidos pelo Construtivismo Social e pela Teoria dos Jogos de Dois Níveis. Destarte, essa seção se encarrega de apresentar os principais tópicos erigidos pelas teorias mencionadas.

2.1 CONSTRUTIVISMO

Para entender as bases do Construtivismo Social, é importante identificar sua relação com o terceiro debate teórico das Relações Internacionais. O terceiro debate (Neorealistas X Neoliberais) propõe o entendimento da realidade como um dado, sendo a ação dos Estados no cenário de anarquia internacional movida pela busca do “auto-interesse” destes.

Segundo Wendt (1992), os Neorealistas apresentam a percepção de uma relação competitiva entre os Estados para a sobrevivência e maximização de suas capacidades, de forma que o ganho relativo de poder seja de suma importância na esfera internacional. Já os Neoliberais percebem que o cenário anárquico gera regimes e instituições internacionais que exercem função de amenizar, assim como evitar uma situação de caos, os efeitos da falta de um poder central e a falta de previsibilidade nas relações entre os Estados. Neorealistas e Neoliberais apresentam discordância sobre a medida em que os Estados são motivados por ganhos relativos ou absolutos, mas os dois grupos tem o “auto-interesse” como ponto de partida da teoria.

O construtivismo constitui a terceira via do debate Neorealistas X Neoliberais e se desenvolveu principalmente na década de 1990.[5] A teoria construtivista busca explicar a construção dos interesses estatais por meio da análise das construções sociais e interações históricas entre os Estados e dentro desses. Essa teoria não entende a realidade como um dado, mas como uma construção social e enfatiza o valor das ideias no campo decisório das Relações Internacionais.

No cenário internacional, a construção da realidade surge através dos Estados e suas identidades. Para a compreensão de como é feita a identidade internacional é de suma importância olhar para a identidade estatal. A esse respeito, Wendt (1999) apresenta que a estrutura da anarquia é cultural ou ideacional e não material. Desta forma, entende-se que a lógica da anarquia pode variar. Como determina o argumento definindo que “anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992).

---

5 O termo ficou mais conhecido com as publicações de Alexander Wendt (1992; 1999).

Conforme Sarfati (2005), a construção de uma identidade é formada pelos processos históricos e sociais e anseia suprir quatro fatores: a segurança física, a segurança ontológica, o reconhecimento legítimo internacional e o desenvolvimento do bem-estar. O construtivismo social desnaturaliza o que é um dado adquirido, questiona sobre as origens do que hoje é entendido como um fato real e considera os caminhos alternativos que poderiam ter produzido e podem produzir mundos alternativos (BRANETT, 2008). A construção da identidade dos Estados, com base nesses fatores, é objeto de estudo da Teoria Construtivista.

Como sintetiza Branett (2008), os construtivistas levam em conta a consciência humana, tratam as ideias como fatores estruturais, consideram a relação dinâmica entre as ideias e as forças materiais como consequência da forma como os agentes produzem estruturas de sua realidade material, e estão interessados em como os agentes moldam estruturas e como estruturas moldam agentes. Dessa forma, o construtivismo destaca como as ideias definem e podem transformar a organização da política mundial, moldar as identidades e interesses dos Estados e determinar o que conta como ação legítima

Copeland (2006) elenca três elementos fundamentais que evidenciam a abordagem construtivista, configurando uma teoria distinta no campo das relações internacionais. Os construtivistas focam na dimensão intersubjetiva do conhecimento, por enfatizarem o aspecto social da existência humana e o papel das ideias, normas e valores na ação dos "agentes". Em segundo lugar, para os construtivistas, a estrutura conduz os atores na definição de seus interesses e identidades, em um processo de interação. Os construtivistas levam em consideração como a estrutura constrange o jeito dos atores se definirem e definirem seus objetivos e papéis que acreditam. O terceiro elemento diz respeito à relação agente-estrutura, estes se constituem e determinam mutuamente. As estruturas constituem os atores em termos de seus interesses e identidades e também são alteradas pelas práticas dos agentes.

O presente estudo propõe analisar como as ideias determinadas pelo governo Lula influenciaram seu processo de decisão. Assim sendo, a relação entre agente-estrutura configura um importante insumo para a análise proposta. Os resultados pretendidos serão adquiridos com base na influência do meio na ação do agente e

vice-versa. Para isso, é de suma importância observar como os cenários interno e internacional exerceram influencia mutuamente na ação do governo analisado. Portanto, faz-se necessário discorrer acerca dos principais pontos estabelecidos pela lógica dos jogos de dois níveis.

2.2 A Teoria dos Jogos de dois níveis

Para a compreensão da relação entre as ações exercidas pelo governo Lula nos âmbitos doméstico e externo, sugere-se a ótica da teoria dos jogos de dois níveis. A teoria enfatiza o vínculo, por vezes deixado de lado em outras abordagens teóricas, particularmente as estatocêntricas, entre a política doméstica e as relações internacionais e pode ser aplicada a diversos fenômenos que permeiam essa relação. Para a explanação referente a essa abordagem teórica serão tomadas por base as contribuições de Robert Putnam (1988).

Putnam (1988) estabeleceu importante estudo para a compreensão dessa interação. O autor resgatou estudos antecedentes que apresentaram nuances iniciais para tal entendimento e analisa situações em que os chefes de Estados sofreram os efeitos do vínculo proposto pela teoria. É proposta a identificação de dois níveis de ação dos chefes de Estado, sendo o nível I o nível internacional e o nível II o nível doméstico.

Dessa forma, entende-se que as decisões de um agente no nível I serão levadas ao nível II e assim reciprocamente. Quando o representante de um Estado negocia um acordo internacional, por exemplo, ele o faz no nível I e a ratificação ou não desse acordo acontece no nível II. Para entender o pode de decisão condicionado pelos dois níveis propostos, analisa-se o *win-set* dos Estados.

Conforme definido por Putnam (1988), *win-set* representa o conjunto de acordos negociáveis no nível I passíveis de aprovação no nível II. Em linhas gerais, o *win-set* de um Estado revela seu poder de barganha adquirido no nível II para ser utilizado no nível I. As possibilidades de sucesso ou insucesso de uma ação em um dos níveis são condicionadas reciprocamente pelas características estabelecidas nestes níveis.

Com base no exposto, conclui-se que a proposta de análise de determinado setor de atuação de um Estado sugere a interação entre as esferas interna e internacional. Considera-se ainda que, por vezes, as ações de um Estado no plano doméstico ocorrem para dar insumo para as ações deste Estado no plano internacional. Destarte, as agendas de política externa e de defesa do governo Lula envolvem os dois níveis de ação proposto pela teoria em tela, conforme será demonstrado nos capítulos que seguem.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 O TRATO DAS QUESTÕES DE DEFESA E SEGURANÇA NA GESTÃO FHC

A política externa de um Estado, em geral, tem sua formulação influenciada pelos cenários doméstico e internacional, a exemplo do explicado por Robert Putnam (1988). Ademais, os chefes de Estado, como formuladores e executores de política externa, interpõem no plano de governo suas próprias percepções e valores sobre o mundo e o papel do seu país neste. De forma que a troca de chefe Estado, assim como o contexto do cenário interno ou internacional, possibilita a identificação de mudanças de orientação na política externa.

A agenda de Defesa e Segurança configura um importante vetor da política externa, considerando a relação entre sua formulação e a agenda de Relações Internacionais dos países. Sobremaneira, os esforços dedicados à área revelam como determinado Estado objetiva se projetar no cenário internacional. A política de defesa também sofre mudanças de orientação com base nos elementos apontados. Por vezes, a troca de chefe de Estado acarreta uma ruptura com a agenda iniciada pelo governo anterior, outras vezes indica uma continuidade com base em premissas comuns. A prioridade dada à área também diverge entre diferentes governantes, podendo apresentar um recuo no discurso formulador da agenda de defesa ou um aumento na ênfase dada à questão.

Para estudar o trato das questões de defesa sob a ótica da perspectiva do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), é imprescindível entender a relação desse governo com o período antecedente. A ideia central desta seção é apresentar as principais iniciativas do governo de Fernando Henrique Cardoso

(FHC) no tocante à defesa nacional, para compreender o contexto encontrado por Lula no âmbito da formulação das ações de seu governo. Considerando a estreita relação entre política externa e política de defesa, a primeira parte da seção expressa as principais diretrizes de política externa do governo FHC.

3.1.1 A Política Externa de FHC

O governo FHC foi o último governo da década de 1990. Teve início em 1995, com reeleição para o segundo mandato em 1998, o presidente ficou no poder até 2002.[6] O governo ingressou em um contexto de formulações confusas no âmbito da política externa e de defesa. Isso porque, na década de 1990 o Brasil apresentou difícil adaptação à ordem internacional vigente (CERVO; BUENO, 2011, p. 487).

A década de 1990 iniciou sob os impactos do desmoronamento da União Soviética e o rearranjo da ordem internacional. Alsina Júnior (2003) afirma que o Brasil à época entendeu que a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) estruturaria o sistema internacional, moldando o mundo segundo seus valores. Assim, valores como direitos humanos e democracia, que já faziam parte dos preceitos constitucionais brasileiros, ganharam destaque e o país tornou seu mercado mais aberto, dando maior liberdade ao capital financeiro internacional e seguindo as regras postuladas pelos EUA para os países não desenvolvidos.

Ainda segundo Alsina Jr. (2003, p.56), "é em contextos doméstico e internacional complexos, em que o nível de incerteza se sobrepõe claramente ao já conhecido e mapeado, que transitará a política externa de Fernando Henrique Cardoso". O autor define que a política externa brasileira não sofreu rupturas significativas ao longo do período que se inicia com a presidência de Fernando Collor (1990-1992) e estende-se à gestão de FHC. Essa última apresentou uma inflexão do discurso diplomático brasileiro dentro da presidência. Assim como afirmam Vigevani e Oliveira (2003), a gestão do Itamaraty sem deixar de ser incisiva

6 No Brasil, o processo de reeleição dos Chefes de Estado era proibido pelo texto original da Constituição de 1988. Em 04 de junho de 1997 foi promulgada a Emenda Constitucional Nº 16 permitindo a reeleição presidencial por um único mandato subsequente. Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro presidente a se beneficiar da nova formulação.

em alguns casos, configurou-se como um estilo de comportamento diplomático caracterizado pela busca da moderação construtiva.

Em essência, no governo FHC o Brasil passou a contar com um presidente consciente da importância da política externa para seu projeto de governo e interessado em traçá-la pessoalmente. Vizentini (2005) acresce que FHC assumiu pessoalmente a dimensão política do Ministério das Relações Exteriores (MRE) introduzindo a diplomacia presidencial. Quanto ao caráter da política externa desenvolvida no governo FHC, este sinalizava para a instauração de novos projetos e parcerias, sem definir claramente o paradigma estratégico pelo qual estava se orientando.

Vizentini (2005) a aponta como uma das linhas prioritárias da política externa de FHC a concentração de esforços para elevar a posição de potência internacional do Brasil. A isso se associa o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em uma abordagem diferente sobre a questão da candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU, Cervo e Bueno (2011) demonstram que esta foi lançada em 1994, mas deixada de lado no primeiro ano do governo FHC sob o discurso da defesa de uma reforma no Conselho que o tornasse mais legítimo e representativo.

O que convém ressaltar para o entendimento do objeto de estudo ora proposto, é que, apesar das interpretações divergentes, a candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU permeia a política externa brasileira. Entretanto, em alguns momentos o discurso reformador do CSNU foi deixado de lado por outras prioridades estratégicas.[7]

Sem perder de vista o entendimento sobre a política externa do governo FHC e considerando as diferentes perspectivas sobre esta, faz-se necessário ressaltar a caracterização feita por Vigevani e Oliveira (2003). As diretrizes da política externa brasileira no governo FHC respeitaram parâmetros tradicionais: pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos

---

7 Vigevani e Cepaluni (2007) esclarecem esse argumento apontando que o Brasil desejava uma vaga de membro permanente no CSNU, mas a diplomacia brasileira durante o governo FHC não investiu muitos esforços nesta questão.

interesses do país. Os autores confirmam a ideia de que a política externa de FHC não trouxe mudanças nos parâmetros básicos, mas demonstrou algumas inflexões importantes.

Nesse sentido, a política externa brasileira no governo FHC foi caracterizada pela busca da autonomia pela participação. Vigevani e Cepaluni (2007) desenvolvem esse argumento definindo-o como a ênfase na adesão aos regimes internacionais sem a perda da capacidade de gestão da política externa brasileira. Segundo os autores, no governo FHC buscou-se internalizar diversas mudanças liberais propostas pela globalização, mantendo-se ao mesmo tempo o apoio a certos instrumentos econômicos e empresas estatais.

Referente à área de segurança, Cervo e Bueno (2011, p. 501) argumentam que durante a década de 1990 o Itamaraty tomou para si a doutrina de segurança e política de defesa enfraquecendo o papel das Forças Armadas (FA). Os autores afirmam que durante o período o Brasil desqualificou a força como recurso de poder em favor da persuasão, abandonando a tendência iniciada nos anos 1970, e aplicou uma visão multilateral às questões de segurança, a exemplo do que acontecia na esfera econômica.

Assim, desenvolve-se o que os autores chamam de inspiração idealista de vertente kantiana. Esse quadro diz respeito ao trato das questões de segurança com uma visão voltada para a paz sem o realismo pretendido pelas FA. Em estudo anterior, Cervo (2008, p.142) trata a questão da segurança no período em tela como “ilusão kantiana da segurança multilateralizada”. A ilusão kantiana da segurança multilateralizada se estabelecera durante o governo FHC, permeando-o até o início de seu segundo mandato. Para o autor, essa visão teve dois efeitos principais: a adesão do Brasil aos atos de desarmamento exigidos pelas grandes potências e início da depressão da doutrina de segurança.

3.1.2 A Política de Defesa do governo FHC

A visão de mundo do governo FHC, baseada nas principais diretrizes de política externa, impulsiona o debate acerca de sua política de defesa. Alsina Jr. (2003) definiu como baixo o perfil adotado por FHC no setor da defesa, condicionado

por componentes internos e internacionais que o justificam. Entre os componentes internacionais destaca-se o fortalecimento simultâneo da globalização e da regionalização dos arranjos de segurança coletiva e, na América do Sul, a tese de que seria constituída uma zona de paz, ou ao menos uma zona sem guerras. Tese fundamentada, por exemplo, na baixa capacidade dos países da região projetarem poder, proximidade comercial entre esses, identidade de valores e a sombra da superpotência norte-americana na região.

No plano doméstico, a ausência de percepções de ameaça externa clássica, a crise fiscal do Estado, a prioridade atribuída a programas sociais, a generalizada falta de conhecimento sobre a instrumentalidade do poder militar e o desinteresse do poder político por assuntos castrenses são os elementos que contribuíram para o baixo perfil adotado pelo governo FHC no setor.[8] A baixa prioridade atribuída ao setor se fortaleceu porque essa percepção era dominante no seio dos formuladores da política externa brasileira à época.

Apesar do baixo apreço mencionado, segundo Soares e Silva (2012), no governo FHC o idealismo pretendido pela chancelaria brasileira não foi inteiramente assumido, porque o presidente acreditava que este não atenderia aos interesses do Brasil no cenário internacional. Cervo (2008) acrescenta que a tendência a uma postura realista já se manifestava no início do governo FHC. A esse respeito, compreende-se a afirmação de Cervo e Bueno (2011), de que o Brasil percebeu a necessidade de repensar o idealismo da diplomacia no início do governo FHC. Segundo os autores, isso fora feito de duas formas: com a elaboração em 1996 de um documento político com fins de nortear a área de defesa e a busca pela união da América do Sul, como forma de se precaver de uma possível hegemonia estadunidense na região.

O governo FHC logrou pontos importantes para a política de defesa. O presidente entendia a necessidade de definição da estratégia brasileira e se comprometeu com a criação de um ministério ao qual as FA seriam subordinadas. A postura adotada pelo presidente no setor da defesa revelou o mesmo protagonismo

---

[8] Apesar da ausência de ameaças mencionada, estas se faziam presentes para as Forças Armadas. São exemplos a execução do Projeto Calha Norte e o lançamento do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Vigilância da Amazónia (SIVAM), que serão abordados na seção 3.3.1 deste estudo.

empregado na diplomacia presidencial. Segundo Oliveira (2002), antes do governo FHC, somente o governo Geisel (1974-1979) dirigiu efetivamente o aparelho militar. Em outros momentos, as pautas militares, principais iniciativas no setor, eram apresentadas como iniciativas da Presidência, entretanto procediam das FA por meio de seus ministros. Quanto ao governo FHC, este condicionou o desenvolvimento das FA e da defesa nacional de tal modo que os chefes militares foram colocados em situação subordinada em relação às iniciativas e à autoridade presidencial.

Martins Filho (2000), em uma análise sobre as relações civis-militares, demonstra que a política militar de FHC combinou avanços, vacilações e recuos de conduta. O governo buscou não desagradar os militares mesmo em um quadro de crise econômica.

Os gastos militares revelaram nítido aumento, conforme ilustra a tabela a seguir, com dados divulgados pelo Instituto para Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI – sigla em inglês). As verbas orçamentárias estão apontadas na primeira linha da tabela; e a porcentagem dos gastos militares em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) na segunda linha da tabela, que ilustra todo o período do governo FHC.

Tabela 1: Os gastos militares do governo Fernando Henrique Cardoso

Variável	Ano Fiscal	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saldo em milhões de Reais	Jan-Dec	[7040]	13140	14145	15021	16662	17898	20753	25682	28224
Porcentagem do PIB	Jan-Dec	[2]	1.9	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	2	1.9

(SIPRI, 2013)

O orçamento para defesa demonstrou boa vontade governamental, ao contrário da atitude de contenção que caracterizou a política salarial destinada ao

conjunto dos servidores públicos civis.[9] Isso significa que as FA foram poupadas dos cortes orçamentários que afetaram, por exemplo, áreas como Saúde e Educação.

Ainda segundo Martins Filho (2000), o governo FHC caracterizou-se por inovações institucionais. Nesse sentido, a elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996 e a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999 configuraram, segundo Soares e Silva (2012), iniciativas que tencionaram criar mecanismos de coordenação dos esforços entre diplomatas e militares no âmbito externo. Segundo Zaverucha (2006), a intenção de criar o ministério foi expressa por FHC ainda na campanha eleitoral de 1994. Martins Filho (2000) acrescenta que o presidente mencionou a criação do MD nos primeiros dias de governo, mas admitiu oficialmente o anúncio na PDN. Em uma análise desses dois esforços, Alsina Jr. (2003) afirma que a PDN envolvia necessariamente uma avaliação do quadro político-estratégico internacional à luz dos objetivos da política externa brasileira e o MD suscitava o estabelecimento de novas formas de coordenação entre o Itamaraty e as forças singulares.

Importante formulação institucional foi a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do Conselho de Governo. A Creden foi criada pelo Decreto n° 1.895, de 6 de maio de 1996, tinha por finalidade se tornar uma instância de coordenação entre diplomatas e militares. Com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados no âmbito das matérias correlacionadas pertinentes: à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; à integração fronteiriça; às populações indígenas e aos direitos humanos; às operações de paz; ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; à imigração; e às atividades de inteligência.

O presidente FHC demonstrava preocupação com a falta de articulação entre as FA, percebida na intenção da criação do MD.[10] A criação da Creden, segundo Alsina Jr. (2003) demonstrou o aumento dessa preocupação ainda no início do governo. As divergências existentes entre as FA foram relevantes para o

9 Entretanto, o governo reduziu os investimentos no reaparelhamento das forças, depois da crise financeira e cambial do início de 1999, o que gerou insatisfação entre os militares.

10 É importante ressaltar que, entre os vetores que intencionaram a gestão FHC à criação o MD está o fato de que, na época, apenas 23 países não possuíam um Ministério ao qual as FA eram subordinadas, sendo a maioria destes nações pouco expressivas (ALSINA JR., 2003).

estabelecimento de um *locus* de coordenação institucionalizado, isso porque as FA corporativamente competiam entre si.

O contexto vivido pelas FA também teve papel fundamental para a decisão de FHC de formular a PDN. Dessa forma, a PDN surge como proposta da Creden e, também, como resposta ao desconforto do presidente em relação às divergências entre os ministros militares. Para a compreensão do objeto de estudo proposto, será investida à PDN maior atenção, sem desconsiderar os esforços feitos por FHC em outras ações dentro da agenda de defesa.[11]

3.1.3 Política de Defesa Nacional (PDN/1996)

A Política de Defesa Nacional de 1996 é um instrumento fundamental para entender a relação entre política externa e política de defesa no governo FHC. O documento expressa a estratégia de defesa nacional com base no modelo de inserção internacional pretendido pelo país à época. Para tanto, a PDN se atenta a uma análise dos cenários interno e internacional para estabelecer os objetos da defesa brasileira.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) liderou o processo de elaboração da PDN. O MRE teve forte participação, em detrimento das FA, isso porque as Forças não conseguiram se articular em torno de uma posição comum. O resultado, segundo Soares e Silva (2012), foi que o pensamento realista das FA cedeu espaço às características idealistas da chancelaria brasileira. Assim, a PDN não privilegiou as Forças como garantidoras da segurança nacional e como instrumentos de projeção de poder que servisse de ferramenta de respaldo à política externa.

A PDN pretendia definir uma estratégica única para as Forças Armadas e expressava em suas diretrizes a articulação, adestramento, aparelhamento das Forças, além de prever aprimorar a organização. A preocupação com a gestão de

11 O governo FHC preocupou-se também com a consolidação da democracia na área de Inteligência, que resultou na criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) em 1999. Ver a Lei 9883/1999, que Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a ABIN. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm >

defesa no cenário interno não foi exclusiva na elaboração do documento. FHC em seu discurso na cerimônia de anúncio da PDN afirmou que “as ideias nela contidas são consequência de uma análise dos quadros nacional e internacional, dias atuais e de cenários a médio prazo” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996, p.457).

O principal mérito da PDN de 1996 é o fato de ser o primeiro documento dessa natureza na história do país e de demarcar a atuação externa de militares e diplomatas no âmbito das questões de segurança, conforme Soares e Silva (2012). Oliveira e Soares (2000) acrescentam que a PDN foi recebida com pouca credibilidade no Brasil, mas com muita credibilidade no exterior. Segundo Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (2013), a PDN configurou uma primeira definição de quais seriam os objetivos nacionais na área de defesa. Entretanto, o documento é bastante vago e impreciso em alguns pontos, mas representou uma inovação por ser um documento produzido na tentativa de aproximar civis da formulação de política nacional na área de defesa e por tentar definir os objetivos nacionais.

Ao tratar dos objetivos nacionais de defesa a autora chama a atenção ao definir como tentativa a elaboração destes. Isso porque os objetivos expressos no documento foram caracterizados por alguns estudiosos como genéricos e confusos. Para Miyamoto (2004), a PDN de 1996 está longe de ser efetivamente chamada de documento orientador da política brasileira de defesa, podendo ser considerada muito mais como uma carta de intenções. Segundo o autor, os objetivos expressos na PDN não definiram de fato o que o país entendia por defesa e segurança a ponto de esclarecer e justificar as ações pretendidas a partir da elaboração do documento.

O documento é omisso quanto à definição do que o Brasil entendia por defesa e segurança.[12] Deixa apenas subentendida a defesa como necessária em casos de ameaças reais externas. A estrutura do documento conta com os tópicos: Quadro Internacional; Objetivos; Orientação Estratégica e Diretrizes. Antes destes porém, uma breve Introdução pretendia esclarecer a finalidade da elaboração da Política, assim como trecho que segue (item 1.3):

---

[12] Sobre a omissão quanto ao conceito de defesa e segurança no texto da PDN, aponta-se a dificuldade de articulação entre os atores, FA e MRE, e a herança oriunda do processo de redemocratização do rompimento com o conceito de segurança nacional.

> A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos níveis e esferas de poder, e como o envolvimento dos setores civil e militar (BRASIL, 1996).

A PDN iniciava sua reflexão baseada na mudança da dinâmica da segurança internacional do período pós-Guerra Fria, com base no cenário de incertezas que se formara sobre a questão, tanto no Brasil quanto nos países vizinhos. Segundo Teixeira Júnior e Nobre (2012), a PDN, assim como o texto constitucional, é genérica quanto aos objetivos da defesa e definição da atuação das FA. Sobre esse ponto, Maria Helena de Castro Santos (2004), acrescenta que nem a Constituição nem a Política de Defesa Nacional conseguiram definir satisfatoriamente a missão dos militares.

A análise do quadro internacional contida na Política, além de abordar o ambiente internacional criado pelo fim do conflito Leste-Oeste, traz as definições brasileiras para o contexto regional. A América do Sul foi tratada como uma área pacífica, e o entorno regional brasileiro concebido de forma mais ampla, compreendendo a América do Sul e o Atlântico Sul. Desta forma, o aprofundamento e a intensificação da relação do Brasil com os seus vizinhos seria importante apenas como uma espécie de etapa para a inserção brasileira no plano internacional. Ademais, não foram percebidas ameaças regionais, apenas denota-se a possibilidade de algumas situações se tornarem eventualmente ameaças (OLIVEIRA, 2013).

A percepção dessas eventuais ameaças é o que abre espaço para a inclusão no campo da defesa da percepção de ameaças caras à segurança pública e nacional, como o narcotráfico e o crime organizado em geral. Ainda na seção destinada à análise do quadro internacional a PDN (Item 2.1) expressa:

> No âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação.

Apesar de revelar, nesse ponto, a preocupação com a região amazônica, esta não aparece com destaque no documento. A região em questão é mencionada

de forma explícita em apenas dois momentos da PDN, conforme Teixeira Júnior e Nobre (2012).[13]

A próxima seção do documento elenca os Objetivos básicos, assim definidos, da defesa nacional. Nessa seção, a PDN relata que a conjuntura do entorno imediato brasileiro lhe é favorável e enumera sete objetivos específicos, quase todos com caráter interno (Item 3.2). São eles:

> a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
> b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;
> c) a preservação da coesão e da unidade da Nação;
> d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
> e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;
> f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
> g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais (BRASIL,1996. Item 3.3).

De acordo com os objetivos expostos, a Orientação Estratégica da PDN estabelece o fundamento da ação política de defesa além de estabelecer estratégias para as FA no cumprimento das disposições do documento. Essa seção do documento chama a atenção para a afirmação que a "política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma estratégia dissuasória de caráter defensivo" (BRASIL, 1996). Entende-se que, a diplomacia é principal forma de defesa do país, segundo esse discurso, e a ação brasileira somente deve ser levada a cabo mediante necessidade de real defesa (OLIVEIRA, 2013).

Se a orientação estratégica da Política de Defesa Nacional cedeu espaço para orientações de cunho especialmente diplomático, na formulação das Diretrizes encontra-se postulados que fogem a área de defesa também. São vinte as Diretrizes estabelecidas na PDN, entre elas formulações a respeito das FA, do contexto internacional e da Amazônia. "Proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar" é a diretriz que estabelece a atenção dada pelo governo a região. Embora, conforme demonstrado, a região apareça explicitamente apenas duas vezes no documento, pelo menos mais três

---

13 A região amazônica volta a ser citada na seção Diretrizes da PDN de 1996.

diretrizes indicam indiretamente o trato da questão, quando se refere ao sistema de vigilância, controle ou gestão das áreas fronteiriças.

A América do Sul está presente logo na primeira diretriz, ao estabelecer que o Brasil deve contribuir ativamente para a paz mundial e também regional. Em primeiro lugar a paz mundial deve ser buscada, e a regional logo em seguida. Isto porque o Brasil entendeu, em 1996, que o "clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras", cabendo ao país apenas a sua manutenção.

Alsina Jr. (2003) aponta duas diretrizes que dizem respeito a outras áreas políticas, são elas: "fortalecer os sistemas de transporte, energia e comunicações" e "promover conhecimento científico da região antártica e a participação ativa no processo de decisão de seu destino". A primeira diz respeito à política de infraestrutura e a segunda corresponde objeto da política científica e tecnológica. O autor apresenta também alguns embaraços encontrados nos objetivos listados anteriormente. Algumas formulações genéricas apontam para uma ação difícil de definir como "defesa da coesão nacional" ou "garantia do estado de direito e das instituições democráticas". À defesa da coesão falta um esclarecimento do que seria e como se defenderia algo intangível. A segunda porque não existiam indícios de securitização no plano internacional que emergisse a ideia de defender a democracia com base na política de defesa do Brasil.

Alsina Jr. (2003) desenvolve o argumento de que a PDN foi confusa e difícil entendimento se esta estabelecia uma política de segurança ou de defesa. Por fim, conflui que o documento não pode ser considerado uma política de defesa. Mais do que isso, o autor argumenta que a criação do MD e a formulação da PDN não foram capazes de intensificar a articulação entre a política externa e a política de defesa. Segundo o autor, faltou no âmbito da formulação da END, um elemento integrador das visões do Itamaraty, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e que permaneceu depois da sua publicação.

Segundo FHC: "Política de defesa é uma política do Governo e ela se baseia numa aspiração que é do conjunto da Nação" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996. p.460). Com base nisso, entende-se que a PDN de 1996 respondeu às aspirações daquele governo para a área de defesa, por vezes com maior empenho da vocação diplomática ou confusão de valores. Oliveira (2005)

demonstra que ainda no governo FHC foram iniciados esforços para a renovação da PDN na gestão de Geraldo Quintão (2000-2002), mas o projeto só se concluiu no fim do primeiro mandato do presidente Lula.

Os esforços para a reestruturação da área de defesa durante o governo FHC não se resumem à PDN de 1996. Entretanto, conforme se infere do pronunciamento do presidente FHC, esta revelou sua política de governo, pelo menos concluída. Estabelecida a relação da visão de mundo do governo em tela e sua política para a área de defesa, faz-se necessária breve explanação acerca da transição desse governo para o governo Lula.

3.1.4 Transição para o governo Lula

O governo Lula iniciou sob a tensão dos ataques de 11 de setembro de 2001, que "reforçou a tendência de adoção de uma postura unilateral na política externa norte-americana" (SOARES E SILVA, 2012) e modificou o entendimento de segurança internacional. Segundo Cervo e Bueno (2011, p.504), a guerra contra o terrorismo imposta pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro revelou a necessidade de não relegar a segurança nacional a segundo plano. Esse argumento comprova que a percepção de segurança já mudava antes da posse do presidente Lula.

Apesar dos esforços exercidos por FHC na reestruturação das FA, segundo Winand e Saint-Pierre (2003), o governo Lula herdou as Forças Armadas em situação de carência material e indefinição de suas missões. Os autores apontam que durante o governo FHC, as verbas para o setor não atendiam às demandas e por vezes impossibilitava a execução de funções pré-estabelecidas, fato que impulsionou relatório preparado pelas Forças Armadas a ser entregue ao futuro presidente, à época, relatando a situação em que se encontravam. Oliveira (2005) aponta ainda a insatisfação dos militares com a criação do MD, a perda do poder político e o cerceamento à pesquisa nuclear para fins bélicos.

Ainda enquanto candidato Lula, moldou seu discurso para agradar os militares (OLIVEIRA, 2005). Winand e Saint-Pierre (2003) relatam que os candidatos à Presidência da República em 2002 apresentaram suas propostas aos militares em

reuniões realizadas com altos oficiais das três forças. Lula angariou a preferência dos militares por apresentar propostas mais próximas das demandas deste grupo.

Na cerimônia de sua posse, Lula não deixou de apresentar nuances iniciais sobre suas pretensões na esfera de segurança global. O presidente recém-eleito dedicou parte do seu discurso para acentuar sua percepção sobre o que chamou de "desafios da hora atual", o terrorismo e crime organizado, afirmando combatê-los por meio dos instrumentos do Direito Internacional. Lula apresentou ainda a legitimidade creditada às ações do CSNU e defendeu a reforma deste de modo que tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento representassem a realidade contemporânea do CSNU (BRASIL, 2008*a*).

Com a eleição de Lula, surgiu no continente a interpretação de que esse governo traria mudanças profundas na relação do país com o sistema internacional. Segundo Oliveira (2004) na área de Defesa Nacional, as mudanças encontradas são mais de método e performance do que de conteúdo. O embaixador José Viegas Filho (2003-2004) se mostrou mais ativo e participativo em relação aos seus precedentes.

Considerando, por exemplo, a defesa dos interesses profissionais dos militares, a cautela sobre o emprego militar na Segurança Pública, o relacionamento com as universidades e a preocupação com a renovação do pensamento estratégico. Entretanto, ainda segundo Oliveira (2004), provém do governo de FHC as principais definições militares que afinam política externa e política de defesa Nacional. Um denominador comum da visão dos governos FHC e Lula para a América do Sul é formado pela estabilidade democrática, a cooperação e a paz, a isso se soma a auto-visão brasileira como instrumento de cooperação e estabilidade destinado à liderança regional.

A Mensagem ao Congresso Nacional de 2003 levantou os principais tópicos a serem tratados pelo governo, em matéria de defesa. Entre eles, está a preocupação ação com: temas como o delineamento do perfil estratégico brasileiro; a proteção da Amazônia; a promoção da integração regional e hemisférica em matéria de defesa; a obtenção, modernização e adequação dos meios necessários ao emprego das Forças Armadas e a pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias duais.

Expostas as principais características na área de segurança e defesa do antecessor do governo Lula, no capítulo seguinte trataremos sobre a proposta desse último governo para a área de defesa nacional. Para verificarmos, então, a partir de uma perspectiva comparada, os vetores de política nacional de defesa sob o governo Lula.

3.2 A PROPOSTA DO GOVERNO LULA PARA A ÁREA DE DEFESA NACIONAL

Aplicando o aporte teórico conceitual apresentado na seção 2 do presente estudo, buscar-se-á entender como o governo Lula moldou sua perspectiva de defesa nacional. Conforme explana o Construtivismo, a realidade não é um dado, mas uma construção social. Dessa forma, afirma-se que o cenário encontrado pelo governo Lula, embora estático, foi construído e moldado de acordo com a percepção do novo chefe de Estado.

A estrutura herdada pelo governo FHC condicionou, por exemplo, a mudança de orientação em alguns pontos da política externa do governo ascendente. Além disso, propõe-se aqui o entendimento de que as ideias trazidas pelo novo decisor foram de relevante importância para a configuração de suas agendas de política externa e de defesa.

Conforme mencionado na seção anterior[14], o governo Lula ingressou em um cenário de segurança internacional que vivia as tensões geradas pela Guerra contra o Terror pregada pelos EUA. A noção de segurança internacional à época influenciou a mudança de rumo da percepção de segurança brasileira.

Considerando o contexto encontrado pelo governo Lula nas áreas de política externa e de defesa, faz-se necessário observar como este cenário moldou suas ações. Neste caso, os legados do novo governo podem significar uma ruptura com a agenda iniciada por FHC ou uma continuidade desta.

O objetivo central dessa seção é identificar a proposta do governo Lula para a área de defesa nacional. Para tanto, a seção divide-se em três partes. A primeira delas visa, em linhas gerais, entender o modelo de inserção internacional do Brasil com a lente da política externa do governo Lula. Em seguida, serão analisadas a

---

14 Subseção 3.1.4.

Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa. Esses instrumentos servirão para identificar a proposta empregada nos discursos formuladores da defesa nacional com base nas diretrizes da política externa do período.

3.2.1 A política externa do governo Lula

O governo Lula não representou uma ruptura com os paradigmas históricos da política externa brasileira, sendo algumas de suas diretrizes reforços de ações iniciadas no governo FHC. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) Lula tratou de modificar a ênfase dada a alguns pontos da política externa, que representaram, em essência: a busca de maior equilíbrio internacional, com fins de atenuar o unilateralismo; o fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais, para agregar maior peso ao país nas negociações políticas e econômicas internacionais; o adensamento das relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio em diversas áreas; e ainda a preocupação em evitar acordos que pudessem comprometer, a longo prazo, o desenvolvimento do país.

Os autores definem a estratégia trazida pelo governo Lula, no tocante à política externa brasileira, como a busca da autonomia pela diversificação. Isso porque, como fora apresentado, a inserção internacional brasileira acentuou formas autônomas e diversificou parceiros e opções estratégicas. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Se o exercício da política externa brasileira durante o governo em análise não configurou uma ruptura propriamente dita com os padrões já estabelecidos ao longo do tempo, é importante destacar que a mudança de ênfase afirmada passa por uma ruptura com o paradigma que movia a inserção internacional do Brasil.

A esse respeito, Cervo (2008) argumenta que a ascensão do governo Lula ao poder representou uma mudança de ideologia no poder, que se revela além da mudança de ideologia partidária. Segundo o autor, o governo Lula agrega uma visão mais próxima do paradigma realista de relações internacionais ao seu projeto de inserção internacional.

Silva (2010) entende que a visão realista da política externa de Lula está baseada na reciprocidade das relações internacionais, tanto bilaterais quanto nos fóruns multilaterais, incluindo os Regimes internacionais em que o Brasil está inserido. O governo Lula enfatizou o multilateralismo como meio de inserção internacional, buscou-se a reciprocidade nas Relações Internacionais e uma participação ativa na produção das regras e normas no cenário internacional (CERVO, 2008).

Em outras palavras, segundo Almeida (2004*a*), a posição do governo Lula trouxe a ideia de "mudar o mundo", que pode ser comprovada com a percepção trazida por Lula de incluir temas sociais nos debates internacionais. Lula não fazia objeção à integração brasileira ao mundo globalizado, mas acentuava a necessidade de relevar a soberania nacional e a defesa de seus interesses.

No esforço de sintetizar o modelo de atuação da política externa brasileira do governo Lula, cabe ainda ressaltar a busca brasileira por liderança no sistema internacional. A opção adotada por Lula foi de não limitar essa liderança ao âmbito regional, Almeida (2004) argumenta que para Lula que não existiam limites estruturais para tal fim. A busca por liderança no sistema internacional logrou ações importantes no tocante aos temas de segurança e defesa.

Para Soares e Silva (2012), o governo Lula aumentou o grau de autonomia da política externa brasileira e compreendeu que a segurança e a defesa são variáveis importantes para a inserção internacional do Brasil. Segundo Soares (2011), os objetivos do governo Lula para a política externa, alguns em continuidade em relação ao governo anterior, impuseram outra magnitude para a área de defesa.

Com base nisso, buscar-se-á entender suas formulações para a política de defesa brasileira. Foram estabelecidos dois documentos para reger as ações do governo na área. A Política de Defesa Nacional de 2005 (PDN 2005) configurou, principalmente, uma renovação do plano elaborado no governo FHC. A Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (END) surge com um caráter diferenciado dos documentos anteriores, mais categórico e afirmativo em relação à inclusão de novos temas e orientações à agenda de defesa.

3.2.2 A PDN de 2005

A discussão acerca da renovação da Política de Defesa Nacional já havia iniciado em meados do governo FHC, mas o processo não foi concluído na época. De acordo com Oliveira (2005), consequências conceituais e práticas do 11 de setembro de 2001 dificultaram a conclusão do documento. Com a posse de Lula, o ministro José Viegas Filho se dedicou com afinco ao tema[15], mas o novo documento só foi lançado em junho de 2005, na gestão do vice-presidente José Alencar no MD. Assim, a PDN de 2005 conformou um fator proeminente nas relações do governo com a defesa nacional no primeiro mandato de Lula.

O novo documento, segundo Almeida (2010*b*), manteve a essência do anterior com leves modificações de forma. Para Oliveira (2013), a PDN 2005 procurou adaptar melhor a versão anterior à realidade nacional e internacional, além de deixar mais precisos alguns objetivos delineados na PDN de 1996.

Uma diferença fundamental da PDN de 2005 é a estrutura e atualização conceitual contida nesta. A PDN 2005 é dividida, conforme expresso no texto original, em duas partes. A primeira parte, a parte política, elenca os conceitos pertinentes, ilustra os ambientes interno e internacional e apresenta os objetivos da defesa. A segunda é a parte estratégica, que desenvolve as orientações e diretrizes da defesa nacional brasileira (BRASIL, 2005).

Como é enfatizado no texto original, a PDN 2005:

> é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional (BRASIL, 2005).

A prioridade do governo Lula para a área de defesa nacional é refletida na elaboração da PDN 2005. A afirmação do documento como o de mais alto nível para determinar as ações da área de defesa e sua publicação à população nacional via Decreto[16], aproximou a temática da defesa da sociedade civil. Além disso, é reafirmada no documento a consonância entre defesa e política externa. O que indica que a PDN 2005 viria não só para estabelecer novas prioridades, mas também para ressaltar em discurso oficial ideias percebidas nas linhas de ação do

15 Entretanto, quando estava para concluir a revisão do documento foi ultrapassado por uma crise que envolveu o Exército e pediu demissão (OLIVEIRA, 2005; ZAVERUCHA, 2006).
16 Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005.

governo, como a aproximação da temática da esfera civil e a estreita relação entre política externa e de defesa.

Outros elementos que não aparecem, ao menos explicitamente, no documento de 1996 ocorrem na nova versão. A nova estrutura conta com generosa reflexão sobre os ambientes interno e internacional, sobre o papel do Brasil na segurança internacional, além de demonstrar preocupação com a determinação dos conceitos de Estado, segurança e defesa.

Apesar da emergência de novos elementos que ampliaram o debate acerca da defesa nacional no Brasil, conforme Oliveira (2005), o país seguia em contramão com a tendência regional de adotar Livros Brancos de Defesa. Estes por sua vez mais completos e complexos serviriam como medida de confiança no cenário internacional. Entretanto, a PDN 2005 aproxima o Brasil do sistema internacional ao incorporar o conceito amplo de segurança da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU).

Assim sendo, de acordo com a Política de Defesa Nacional:

> I-Segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
>
> II-Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005. Item 1.4).

No decorrer do texto original da PDN 2005, nota-se que, além do expresso acima, o documento adotou um conceito ampliado de segurança, este indica que a segurança internacional não deve ser entendida meramente pela esfera militar. Mais do que isso, a noção de segurança deve incorporar, de acordo com os valores do Estado, os escopos de outros setores dentro deste (OLIVEIRA; VIANA E SILVA, 2011). O alargamento do conceito de segurança presente no documento está amparado na vertente abrangente da Escola de Copenhague. Isso porque, assim como se infere da proposta da PDN 2005, a Escola de Copenhague defende que os estudos de segurança devem incorporar tanto ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (BUZAN, 1991 apud TANNO, 2003).

Entretanto, como expresso no texto original da PDN 2005, “a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal” (BRASIL, 2005, Item 1.3). Assim, como determinado no conceito elaborado de Defesa, no que diz respeito á “ênfase na expressão militar”, não se estabeleceu uma relação de exclusividade às FA, mas de complementariedade. Dessa forma, entende-se que a PDN 2005 incentivou o debate de outros setores da sociedade acerca da temática de segurança, mas não descentralizou a importância do setor militar.

Conforme explanado até aqui, percebe-se que o governo logrou determinar clareza quanto aos conceitos de segurança e defesa. Okado (2012) acrescenta que buscou-se desvincular temas como desenvolvimento econômico, redução das desigualdades sociais e fortalecimento da democracia da agenda de defesa, passando-os para a agenda de segurança. O autor também resume como pontos em destaque na PDN 2005:

> a) a valorização da lógica da confiança mútua e dos fóruns multilaterais; b) a reorientação estratégica, transferindo as preocupações de defesa do sul para o norte do país; c) a perspectiva de conscientizar a sociedade sobre o tema; d) a necessidade de intensificar o intercâmbio das Forças entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias (OKADO,2012, p.87).

Feita a introdução acerca das ideias centrais contidas na PDN 2005, serão aqui analisadas três questões chaves e complementares, para melhor entendimento do objeto de estudo ora proposto. São elas a determinação do documento acerca: a) do ambiente internacional; b) do ambiente regional; e c) da região Amazônica.

a) O Ambiente internacional na PDN 2005

Em sua parte introdutória, a PDN 2005 afirma ser “preponderantemente voltada para as ameaças externas”. Isso revela uma relativização em relação à versão anterior, que parece não cogitar outras ameaças ao omitir a noção das ameaças externas como predominantes (BRASIL, 2005; BRASIL, 1996).

Ao analisar o ambiente internacional, a PDN 2005 destaca a assimetria de poder, sublinhando o perigo representado pelas novas ameaças à segurança dos Estados. Entretanto, considera a estabilidade internacional fruto da baixa

probabilidade de um conflito generalizado, passando o foco para os conflitos localizados regionais, avaliados como de baixa intensidade (SILVA, 2008).

Em outras palavras, conforme o argumento de Oliveira e Viana e Silva (2011), a PDN 2005 ressalta a necessidade de conscientização nacional em relação às ameaças externas. Estas não têm apresentado decorrência recentemente, em conflitos internacionais que comprometam diretamente o território estatal. Entretanto, conforme abordado na PDN 2005, ignorá-las faz-se, diante da extensão do Brasil e de sua proeminência no cenário internacional.

A PDN 2005 faz alusão, por exemplo, à unipolaridade internacional no campo militar, aos avanços da tecnologia da informação e do o sensoriamento eletrônico como produtores de tensões e instabilidades para a paz no sistema internacional. Ademais, a seção referente ao ambiente internacional destaca: prioridades da política externa como o multilateralismo; a importância da securitização das questões ambientais; e as ameaças transnacionais, conforme:

> A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem estar da humanidade.
>
> A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional.
>
> (…) Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática (BRASIL, 2005. Itens 2.3, 2.4 e 2.6).

b) O ambiente regional

A PDN 2005 deixa claro que a região brasileira é a América do Sul e que, desta forma, o Atlântico Sul tem importância estratégica, mas não igual ou maior que a América do Sul. Esse ponto representa mais uma diferença em relação ao documento anterior que determina tratamento similar tanto à América do Sul quanto ao Atlântico Sul.

> O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África (BRASIL, 2005. Item 3,1).

O documento relativiza, explicitamente, a condição pacífica da América do Sul já expressa na versão anterior:

> A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos (BRASIL, 2005. Item 3.4).

Segundo Oliveira (2013), essa pacificidade relativa apresentada na PDN 2005 deriva da consideração de que a instabilidade regional afeta a segurança regional. Isso em decorrência da possibilidade de ocorrência de que os efeitos das ações da criminalidade transnacional perpassam fronteiras.

O documento incita a ideia da cooperação entre os Estados da região ao elucidar que a forma de arrefecimento de riscos e de eliminação da ameaça reconhecida seria, portanto, por meio da convergência de ações entre vizinhos. Assim, como afirma Oliveira (2013, p. 07), o documento “dispõe sobre a necessidade de cooperação com os Estados vizinhos por perceber ameaças regionais que podem comprometer a segurança nacional”.

Outra questão que cabe ressaltar da abordagem acerca do ambiente regional é a indicação da cooperação e estreito relacionamento entre os países amazônicos. Ponto que revela o aumento na ênfase na regional, em comparação com a versão anterior.

c) Região Amazônica

O presidente Lula demonstrava prioridade empregada à Região Amazônica; Em Mensagem ao Congresso Nacional de 2003 é afirmado que:

> A proteção da Amazônia brasileira tem se constituído uma tarefa de importância estratégica, acentuada pelas possibilidades de ações armadas na região. Nesse caso, a postura a ser adotada deverá ser a da persuasão e do convencimento a fim de impedir a formação de cenários contrários aos interesses nacionais (BRASIL, 2003).

A esse respeito, se explica, conforme já fora mencionado, que a Amazônia ganha destaque na PDN 2005 em relação ao documento anterior.[17] A Amazônia aparece como figura central ao lado do enfoque dado ao Atlântico Sul. Segundo Teixeira Jr. e Nobre (2012), a percepção de risco notada para a Amazônia é de caráter não-estatal, assim como ocorre na versão de 1996.

Outrossim, a PND 2005 apresenta uma abordagem mais densa acerca da vertente atlântica da Amazônia (Amazônia Azul), que figura, junto com a vertente terrestre "áreas prioritárias para a defesa nacional" (BRASIL, 2005. Item 6.12).[18]

> O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima (BRASIL, 2005. Item 4.3).

Teixeira Jr. e Nobre (2012) analisam ainda que a PDN 2005 faz coro com a tradição geopolítica brasileira ao defender que a presença das FA na região é essencial tanto à defesa nacional como à segurança. E argumentam que o detalhamento e inserção da Amazônia na perspectiva de defesa do Brasil começam a ganhar contornos mais operacionais. Ou seja, a proposição de ações concretas ganha espaço em detrimento de discursos com pouca efetividade.

Tendo estabelecido as prioridades contidas no documento em debate, convém discorrer acerca das diretrizes deste. Em síntese, conforme Oliveira e Viana e Silva (2011, p. 06), as vinte e seis diretrizes[19] da PDN 2005 destacam:

> o aprimoramento e a vigilância aérea do território nacional, assim como a defesa das fronteiras; o aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia; o fortalecimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicação; a manutenção do clima de paz e de cooperação nas áreas de fronteira; a participação em missões de paz e ações humanitárias; a intensificação dos intercâmbios entre Forças Armadas nacionais; o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa; e, por fim, a contribuição ativa para o fortalecimento, a expansão, e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa.

---

17 A Amazônia é citada explicitamente sete vezes na PDN 2005, ao passo que na versão de 1996 esta aparece mencionada apenas duas vezes.
18 O documento completa a preocupação com a questão ao demonstrar também prioridade à defesa do espaço aéreo brasileiro (BRASIL, 2005. Itens 4.6, 6.15 e 7.1).
19 Ocorreu um aumento de seis diretrizes em relação à versão de 1996.

Em diferente abordagem, Teixeira Jr. e Nobre (2012) argumentam que em relação às diretrizes a PDN é genérica. Isso porque, por vezes, confundem-se as áreas de responsabilidade entre o MD e o MRE. Os autores caracterizam que a PDN, desta forma, possui uma versão mais política de segurança do que de defesa.

Em linhas gerais, a PDN 2005, apesar de ser um documento genérico, segundo Okado (2012), foi importante porque permitiu irromper a inércia diante da ausência de um pensamento brasileiro sobre defesa nacional e criou condições, desde então, para a formulação de um novo plano estratégico em 2008.

Assim, os esforços para a reestruturação do pensamento estratégico não encerraram com a renovação da PDN. Lula se comprometeu com a elaboração do Livro Branco de Defesa, mas não cumpriu durante os oito anos de governo. A inovação trazida por seu governo no tocante à estruturação da estratégia brasileira, tanto de forma como de disposições, foi a Estratégia Nacional de Defesa em 2008 (ALMEIDA, 2010*b*).

3.2.3 A Estratégia Nacional de Defesa (2008)

A Estratégia Nacional de Defesa foi lançada em 18 de dezembro de 2008 por meio do Decreto nº 6.703 e apresentou um formato inédito de elencar as proposições para a área de defesa nacional, em questões de forma, extensão e conteúdo.

Ao propor breve comparação da END com a PDN 2005, Oliveira (2009) indica que a PDN 2005 deveria ser uma referência para a END, mas esta última sequer cita a Política de Defesa Nacional como se a END tivesse partido do zero na formulação da área de defesa nacional. Os dois planos são repletos de temas comuns, ambos são propositivas em sua projeção para o futuro, mas os estilos são distintos, a END é categórica e afirmativa e a PDN 2005 é excessivamente cautelosa, na visão do autor. Ademais, a END não expressa os objetivos que aparecem na PDN 2005 e acresce maior ênfase, por exemplo, à projeção do Brasil no concerto das nações e a inserção internacional do Brasil como uma potência.

Para Saint-Pierre (2010), a elaboração da END foi a primeira vez em que o Brasil tornou pública sua visão de mundo e da região, expondo a percepção dos

desafios e ameaças e a disposição de forças para enfrentá-los. O mesmo autor argumenta que a END apareceu para suprir a necessidade do Livro Branco. Isso porque, grande parte dos vizinhos sul-americanos possuía o Livro Branco, que revelava o déficit brasileiro na questão.

O protagonismo do ministro Nelson Jobim, segundo o autor, nos países da região com objetivo de alcançar mercados para reequipar o parque bélico das FA brasileiras, criavam a necessidade de o país “abrir a caixa-preta” da defesa e tornar explícitas suas intenções em sua área de projeção. Além disso, o autor aponta como condicionante da formulação da END, a necessidade de coerência com a política regional, que incentivava a cooperação na área de defesa.[20]

Nas palavras do ex-ministro Jobim (2008), desde o fim do regime militar, o poder civil evitava abordar a temática de defesa. Coube aos militares, diante dessa retração, tomarem cargo da política de defesa, que deixara de fazer parte da agenda nacional e os poderes Executivo e Legislativo enxergavam essa área como exclusiva dos militares. No meio acadêmico a consequência foi a falta de interesses da maioria pelos assuntos de defesa. A relação entre civis e militares trazia traços de retração desse período.

Foi com o objetivo de corrigir essas distorções, ainda segundo Jobim (2008), que o presidente Lula encarregou, em 2007, um comitê para elaboração do plano que viria ser a END. O plano previa ações de médio e longo prazo, com fins de restaurar a estrutura nacional de defesa e inserir a área de defesa na agenda nacional.

Para Soares (2011) o pensamento de segurança e defesa do governo foi expresso na END. Esta se revela como portadora de ineditismo, tendo em vista que o Brasil não possuía uma estratégia sistematizada para o campo da defesa. O ponto de partida para a formulação estratégica para a defesa é a constatação de que o país passava a ocupar uma posição de destaque no contexto internacional. Na visão do autor, o fundamento da Estratégia é a retomada da perspectiva de que o Brasil viria a se tornar uma potência.

---

20 O Brasil ainda incentivou no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano a criação de um Livro Branco Regional de Defesa (SAINT-PIERRE, 2010).

Em concordância com o exposto até aqui, Jungmann (2010) aponta que a END, por um lado, expressa a necessidade de o Brasil dizer a si mesmo quais os caminhos pretende trilhar, à luz das transformações no sistema internacional. E por outro lado, revela que o país, querendo estar ciente de seus objetivos e interesses, posiciona-se, pela primeira vez em sua história, em relação ao seu futuro estratégico.

Oliveira (2009) realiza importante estudo sobre a END, confirma que o documento estabeleceu uma nova orientação da Defesa Nacional, definiu os objetivos e métodos da construção de uma nova estrutura para a defesa e para as FA. Segundo o autor, a Estratégia tem notável importância e supera certo constrangimento com que documentos anteriores abordaram a Defesa Nacional. A segurança nacional volta ao palco após décadas de dificuldades de tratamento desse tema tão vinculado ao regime militar. A END constituiu uma virada política que o presidente Lula operou em circunstâncias difíceis e desfavoráveis na área militar[21] e após um tempo de ausência da Defesa Nacional nas prioridades do governo, até meados de 2007.

A Estratégia partia de dois pressupostos principais, a divisão de competências entre civis e militares na área de defesa e a manutenção da opção brasileira pela estratégia da dissuasão. Ao poder civil caberia a definição das hipóteses de emprego das Forças Armadas e a estas a definição das possibilidades estratégicas das hipóteses de emprego. A estratégia da dissuasão foi ressaltada com base no entendimento claro dos custos causados por uma guerra, cabendo ao país definir o que se espera de seus militares e deixá-los preparados e equipados para as tarefas que lhes são atribuídas (JOBIM, 2008).

Ainda segundo Oliveira (2009), a END retoma o termo “segurança nacional”, em uma vertente democrática, para englobar questões como sistemas de inteligência, terrorismo e antiterrorismo, segurança de infraestrutura, segurança química e nuclear, segurança cibernética, doenças tropicais, busca e salvamento em operações internacionais, etc. O documento propõe a integração política, econômica e estratégica regional sem abrir mão do caráter nacional da Defesa.

---

21 Além do vazio no trato das questões de defesa, o período antecedente à elaboração da END vivenciava uma crise nas relações entre o poder político e o aparato militar (OLIVEIRA, 2009).

A END surgiu com uma nova estrutura e forma de abordar a temática de defesa. Com base nisso, a análise dos elementos fundamentais do documento para o entendimento do objeto de estudo deste trabalho será dividida em duas partes: a) Visão Panorâmica do documento; e b) Diretrizes.

a) Visão Panorâmica do documento

O documento se divide em duas grandes seções, a primeira delas é chamada Formulação Sistemática. Essa seção engloba: a introdução do documento, as justificativas de sua elaboração, a determinação da atuação das FA, o estabelecimento das vinte e três Diretrizes propostas, a identificação dos setores estratégicos brasileiros, além da proposta de reorganização da indústria nacional de material de defesa.

Em linhas gerais, é na primeira parte do documento que se encontram os dispositivos formuladores para a área de defesa nacional. A END é definida em seu texto original como: "o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro" (BRASIL, 2008*b*, p.09). Portanto, em relação ao papel das FA, estas ganham estima de defensoras da independência nacional. Ao que se infere que com FA bem estruturadas resultam em plena independência do Estado.

Logo na Introdução da Estratégia é ressaltada a característica pacífica do Brasil:

> O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro (BRASIL, 2008*b*, p.08).

Essa tradição pacífica é apontada como justificativa para o vazio criado em torno da estruturação da defesa nacional. O documento propõe corrigir esse vazio com base na afirmação de que o debate de toda a sociedade sobre defesa é fundamental para o Brasil ocupar o lugar almejado no cenário internacional.

A END propõe estreita relação com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento. O documento afirma que "Defendido, o Brasil terá como dizer não,

quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento" (BRASIL, 2008b, p. 08). Essa relação, segundo Almeida (2009), apresenta falhas no sentido de que faltou à END uma avaliação econômica das possibilidades de sua implementação a fim de se caracterizar estreitamente responsável pelo desenvolvimento do país. Dessa forma, o autor caracteriza o documento como antieconômico.

Essas duas noções mencionadas, do caráter pacifista e da relação com o desenvolvimento do Brasil, permeiam todo o documento da END. Além disso, são apontados três eixos estruturantes do documento.

> O primeiro eixo estruturante diz respeito a como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra.
> (…)
> O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional.
> O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, consequentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008*b*, p. 10).

Com base nesses eixos, o documento se atenta à relevante explanação acerca das funções das Forças Armadas e suas hipóteses de emprego. A proteção dos espaços aéreo, marítimo e terrestre, os riscos que convergem em cada um deles e a atuação das FA ganha especial atenção nas proposições do documento.

A segunda grande seção da END corresponde às Medidas de Implementação. Tem por objetivo completar a primeira parte do documento, com fim de contextualizar seus objetivos, estabelecer sua aplicação e as medidas de transição que levariam o Brasil ao perfil traçado pela Estratégia.

Feitas as proposições para a área de defesa nacional, na segunda seção, em linhas gerais, são conceituadas as possibilidades de atuação das FA e elencadas as vulnerabilidades da defesa nacional. Além disso, compete a essa seção a explanação acerca de cada uma das ações referentes à: estruturação das Forças Armadas; promoção dos avanços nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação; consolidação da Indústria de Defesa; proposições para as ações de Ensino, Mobilização, Logística, Comando e Controle e Adestramento.

Essa seção apresenta também, de acordo com todas as determinações expressas no documento, elencar as Hipóteses de Emprego das FA. São elas, entre outras, o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres e das águas jurisdicionais em tempos de paz, as providências internas em tempos de guerra em outra região do mundo, a participação brasileira em operações de paz e humanitárias e a defesa em caso de ameaça às fronteiras brasileiras ou conflito armado no Atlântico Sul.

Cabe ainda à segunda parte da END a identificação dos documentos a serem estabelecidos como decorrentes e complementares à Estratégia. A END buscou configurar uma Estratégia que estabelecesse os padrões de atuação das FA e que gerasse frutos concretos na estruturação do pensamento estratégico brasileiro. A isso se infere que a Estratégia não previu um fim de suas formulações, mas ações em longo prazo que ensejariam novos debates para a área e a continuação dos esforços em estabelecer o perfil a ser traçado pelo Brasil com base em sua defesa.

A estrutura da END revelou a preocupação do governo Lula em elevar novos temas para o debate sobre defesa nacional e tornar a sociedade conhecedora das estratégias de atuação das FA, tendo em vista o valor agregado pela END à conceituação de suas formulações. Dessa forma, serão analisadas as Diretrizes do documento. Sem ignorar que cada uma de suas formulações revela a visão do país para a área de defesa, são as Diretrizes do documento que direcionam as ações do país.

Saint-Pierre (2010) infere ainda que em todos os aspectos estratégicos da END está presente a preocupação brasileira com o contexto internacional e sub-regional. Quanto a esse último, a END estimula a integração da América do Sul com base no entendimento de que a cooperação militar regional, assim como a integração das bases industriais de defesa, é fundamental para diminuir as possibilidades de conflitos na região e reconhece a importância do CDS. O documento ainda propõe o preparo das Forças Armadas para uma maior participação em missões de paz da ONU e para o apoio a organizações multilaterais da região.

A Estratégia Nacional de Defesa não foi bem recebida pela unanimidade dos militares e estudiosos da área.[22] Para Almeida (2009) mesmo que a Estratégia fosse implementável, ela não teria os efeitos que os formuladores pretendiam. O autor aponta como falhas encontradas na END, a ausência de vínculo entre a END e a aspiração brasileira a um assento permanente no CSNU e o fato de que o documento não trata do reforço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a integração política e física da América do Sul, que o autor chama de grandes prioridades da política externa brasileira.

Em estudo posterior, Almeida (2010*a*) reconhece o caráter vago de suas proposições conclui que o documento não constituiu uma estratégia, mas a simulação do que deveria ser uma e não é de defesa porque não define de fato quais são as ameaças ou reais desafios que pesam sobre o Brasil.

Os EUA por meio de sua embaixada em Brasília também teceram críticas à END, o texto apresenta um teor depreciativo em relação à preocupação brasileira com a defesa da região amazônica, conforme trecho que segue:

> Um dos elementos mais notáveis da estratégia é o foco sobre a defesa da região amazônica. Embora o documento ressalve que esta região enfrenta desafios constantes de segurança em função de fronteiras não controladas e da potencial instabilidade em países vizinhos, ele também mergulha na tradicional paranoia brasileira relativa às atividades de organizações não governamentais e outras forças estrangeiras obscuras que são popularmente vistas como potenciais ameaças à soberania do Brasil (FOLHA ONLINE, 2010*a*).

b) Diretrizes

Passamos então para abordagem acerca das vinte e três Diretrizes da END, que, em outras palavras, consistem em linhas básicas para a pretendida atuação das Forças Armadas a partir da elaboração do documento.

A primeira Diretriz consiste na promoção da “Dissuasão”, propõe “Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (BRASIL,

---

22 Além da abordagem crítica feita pelos estudiosos da área é interessante observar as críticas advindas do Exército Brasileiro encontradas em carta atribuída ao General Silveira Filho (2009) e (FOLHA ONLINE, 2009).

2008*b*, p.04). Segundo expresso nesta para dissuadir é preciso estar preparado para combater. Para Oliveira (2009), esse conceito juntamente com o expresso na Diretriz 16, forma o bloco central da END, pois deles vão decorrer os demais. Segundo o autor, não existia novidade sobre a dissuasão, mas sobre como obtê-la.

A Diretriz 16 é a diretriz fundadora da END, onde contém seu princípio central, ainda segundo Oliveira (2009). Sua determinação consiste em “Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades”. Para o autor, sua relevância é notada por três motivos: em primeiro lugar porque o Brasil tem interesses a defender por intermédio do seu poderio militar, mesmo que não tenha inimigos estratégicos definidos e declarados existem ameaças contra sua segurança; em segundo lugar porque “organização em torno de capacidades” ensaia um nível ainda inusitado de coordenação entre as Forças Armadas; e por último porque isso contribuirá para o cultivo da identidade militar nacional, antes de pertencer à Aeronáutica, Marinha ou Exército os oficiais são todos das Forças Armadas.

O exame das diretrizes da END está estabelecido pela proximidade conceitual, conforme proposto por Oliveira (2009). Desta forma, nota-se que os temas contidos nas diretrizes são intrinsecamente interligados e complementares.

Sobre a reorganização das FA, pelo menos três diretrizes determinam especificamente sobre esta. A reforma doutrinária, territorial e operativa deverá ser orientada pelos princípios de monitoramento, presença e controle e mobilidade das Forças Armadas, conforme expresso nas Diretrizes 2 e 5. A reorganização das Forças Armadas conta com a unificação das operações militares e a criação de novas estruturas de comando militar, que define a 7ª Diretriz da END.

A END ressalta a necessidade das FA estarem alcançarem capacidade de atuação em todo o território brasileiro. As Diretrizes 8, 9 e 10 da Estratégia lançam pontos sobre a distribuição territorial dos contingentes militares brasileiros, advertem a importância da transferência de militares para as áreas de fronteiras e a região amazônica. A Diretriz 11 propõe o desenvolvimento da capacidade logística das Forças Armadas, em especial na região amazônica, em termos de transporte, de comando e controle. A Diretriz 21 aborda o potencial de mobilidade militar, a capacidade de dissuadir dependerá da capacidade de mobilizar e renovar recursos materiais e humanos para a defesa nacional.

Além do aumento da capacidade de ação das Forças Armadas o que foi disposto incide sobre o número dos efetivos militares. Com isso se alcança o expresso na Diretriz 15, que propõe uma política de otimização do emprego dos recursos humanos e na Diretriz 23 que levanta a afirmação da manutenção do serviço militar obrigatório, lançado bases sobre a composição dos efetivos e propõe ainda que os jovens dispensados pelo serviço militar obrigatório cumpram serviço civil de caráter social. A END entende que a formação militar básica deve atingir aqueles que prestarem o serviço civil.

Sobre as capacidades e a habilidades dos militares, a END aponta a necessidade destes estarem preparados para enfrentar com flexibilidade e integração entre as forças um possível ataque, como dispostos nas Diretrizes 12, 13 e 14. A END aborda ainda o uso da força militar na garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal, conforme ressaltado na Diretriz 17.

3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA DO GOVERNO LULA PARA A ÁREA DE DEFESA NACIONAL

A análise da PDN 2005 e da END demonstra que o governo Lula aumentou a ênfase empregada a alguns pontos de sua política de defesa e acrescentou novos assuntos ao debate dessa agenda. A elaboração de tais documentos representou o comprometimento com a estrutura de pensamento estratégico. Ademais, estes não foram os únicos esforços calcados pelo governo Lula que determinaram o aumento do debate sobre defesa nacional.

As propostas da agenda de defesa do governo Lula revelaram a interação entre as esferas interna e internacional. A PDN 2005 aumentou a ênfase dada ao contexto regional e demonstrou a mudança de visão acerca do cenário internacional. A END seguiu a mesma direção em relação ao contexto regional e demonstrou a preocupação com o ambiente internacional em quase totalidade de suas disposições.

A fim de identificar como as ideias propostas revelaram os resultados da gestão de defesa desse governo, será proposto breve retrospecto dos oito anos dessa gestão. À primeira parte dessa seção caberá discorrer sobre a gestão de

defesa no cenário interno; na segunda parte será proposta a análise das ações na esfera da segurança internacional.

3.3.1 O Cenário Interno

É importante observar a estrutura de gestão de defesa em que ingressou o governo Lula para entender como essa estrutura refletiu em suas ações durante os oito anos de governo. O cenário encontrado por Lula contava com o recém-criado Ministério da Defesa e a missão de estabelecer funções claras para tal Ministério.

Nelson Jobim (2010) estabeleceu um balanço retrospectivo sobre os oito anos do governo Lula no trato à área de defesa. O ex-ministro divide o governo Lula em cinco momentos. O primeiro momento corresponde à gestão de Viegas Filho no MD, e Jobim (2010) a ele se refere como momento de “reformismo moderado”. Reformismo porque Viegas Filho tentou aumentar o nível do controle civil sobre as políticas setoriais militares, se dedicou a reestruturação e fortalecimento do MD e buscou recolher insumos junto à sociedade que pudessem aprimorar essas iniciativas. E moderado porque o processo ocorreu de forma incremental, avançando-se nas reformas passo a passo. Oliveira (2004) acresce que Viegas Filho se mostrou mais ativo e participativo que os ministros do governo anterior.

De acordo com Jobim (2010) as dificuldades enfrentadas pela gestão de Viegas Filho como a extrema austeridade fiscal do momento e os problemas remanescentes no relacionamento entre civis e militares conduziram a substituição do ministro. É importante ressaltar também que, ao contrário do governo anterior, Lula conseguiu nomear um diplomata para o MD. Zaverucha (2006) explana que isso contribuiu para a queda do ministro, pois as relações administrativas entre o ministro e os militares revelaram desgaste e falta de concordância.

O segundo momento é chamado por Jobim (2010) de “acomodação estratégica”, corresponde ao período em que o Vice-presidente José Alencar esteve à frente da pasta do MD. Nesse momento, Lula percebeu a necessidade de evitar novas crises e preparar o ambiente para que algum novo esforço de modernização pudesse ser realizado. José Alencar ao ser empossado no MD discursou sobre a

necessidade de reestruturar as FA e afirmou que Lula era o verdadeiro comandante das FA (FOLHA ONLINE, 2004). A interação entre os militares e José Alencar foi relativamente estável, como aponta Okado (2012).

Em uma análise sobre a atuação do MD na política externa brasileira, Oliveira, Brittes e Munhoz (2012), argumentam que no primeiro mandato do governo Lula o MD manteve a falta de legitimidade herdada do período anterior. A incapacidade dos ministros do governo Lula, bem como dos setores militares de se aproximarem, contribuíram para a manutenção do baixo status do Ministério. O primeiro mandato do governo Lula corresponde às gestões de Viegas Filho, José de Alencar e o início da gestão de Waldir Pires.

Com o comando de Waldir Pires no MD começa o terceiro momento definido por Jobim (2010) como “interregno turbulento”. A administração de Waldir Pires foi precursora da parceria estratégica com a França na questão da retomada do projeto do submarino nuclear. Entretanto, esse momento é lembrado pela crise dos acidentes aéreos que esgotou, nas palavras de Jobim (2010), as energias da gestão Pires e inviabilizou a retomada da agenda modernizadora de defesa[23]. Para Okado (2012) a gestão de Waldir Pires revelou que as lideranças políticas brasileiras pouco entendiam de defesa. Além disso, a crise estabelecida no setor aéreo, apesar de não ser assunto propriamente de defesa, ocupou grande parte da pauta estabelecida por Waldir Pires.

Nelson Jobim é convidado para assumir a pasta do MD com a saída de Waldir Pires e divide sua gestão em dois momentos definidos como “freio de arrumação” e “integração transformadora”. O primeiro vai até agosto de 2010, quando é publicada a “Lei da Nova Defesa”[24] e segundo Jobim (2010), correspondeu ao período de intensos esforços pra a arrumação da casa. Entre as ações demonstradas por Jobim, cabe ressaltar a reestruturação do pensamento estratégico e os esforços

---

23 Conforme Okado (2012) a crise no setor aéreo mencionada foi desencadeada após um choque entre um Boeing da Gol e um jato executivo, na Amazônia, que deixou 154 mortos. A crise constrangeu a gestão de Pires no MD e foi fortalecida no ano seguinte, quando ocorreu o mais grave desastre aéreo do país. O acidente envolveu um Airbus da TAM, em Congonhas e deixou 199 mortos. Os assuntos, embora não tratavam especificamente sobre defesa, pautaram grande parte da agenda de defesa de Waldir Pires.

24 A “Lei da Nova Defesa” altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm

feitos na esfera internacional para cooperação na área de defesa, esforços que se revelaram essenciais na proposição e criação do Conselho de Defesa Sul-americano.

O quinto momento definido por Jobim (2010) representa proposições para o que ele chama de “integração transformadora”, que diz respeito a uma “transformação da defesa”. São considerados vetores dessa transformação a intensificação da integração entre as forças; uma concepção estratégica que aponte os cenários de empregos mais prováveis que resultem em meios, organização e articulação adequados, além de uma evolução doutrinária de emprego das forças. Jobim (2010) afirmou que a timidez das Forças Armadas no cenário internacional foi superada em sua gestão, fica ressaltada com necessidade em evidência a necessidade de maior integração entre as ações das forças.

Como infere Okado (2012), de certa forma o ministro Jobim deu início a uma nova etapa de tratamento da defesa nacional. Foi notado protagonismo exercido por Jobim, a exemplo da estruturação do pensamento estratégico e às visitas aos países da região em busca de cooperação na área de defesa. Ressalta-se também nesse ponto que o ministro representava no ambiente externo uma nova cara para o Ministério da Defesa. Em telegramas oficiais de diplomatas estadunidenses vazados pelo *Wikileaks*, o ministro é considerado “o primeiro ministro da Defesa forte no Brasil” (FOLHA ONLINE, 2010*b*).

Como demonstrado, a gestão de defesa nos oito anos do governo Lula revelou avanços no campo institucional, mas também apresentou contratempos e dificuldades de reestruturação da área. Fez-se necessário, portanto, para abordar a política de defesa do período em tela, estabelecer as diferenças que cada momento logrou no plano decisório da gestão de defesa.

A tabela a seguir evidencia os gastos de defesa do governo Lula. A primeira linha apresenta o saldo em milhões de reais dos oito anos do governo em análise e a segunda linha apresenta esse valor em porcentagem do PIB. Em comparação com a tabela de mesmo teor do governo anterior, nota-se aumento nos gastos de defesa.

Tabela 2: Os gastos de do governo Lula

Variável	Ano Fiscal	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo em milhões de Reais	Jan-Dec	25829	28608	33080	35686	39887	44841	51283	59819
Porcentagem do PIB	Jan-Dec	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6

(SIPRI, 2013)

Tendo por base esse pano de fundo, será feita a identificação dos principais instrumentos estabelecidos pelo governo Lula que representaram a concretização da visão deste governo para a área de defesa nacional no campo interno. Logo no início do governo em análise, foi promulgada a Lei Complementar nº 117, em 2004, que conferia novas atribuições ao Exército. A preocupação com a região fronteiriça já havia sendo manifestada nesse momento. A lei determinava que o Exército exercesse funções policiais na faixa de fronteira terrestre. A atribuição de novas funções à força Terrestre revelava a necessidade de proteger e ocupar a Amazônia, além de corresponder com a posição assumida pelo governo brasileiro no âmbito da OEA sobre segurança hemisférica (OKADO, 2012).

O presidente Lula em sua Mensagem ao Congresso de 2003 ressaltou a importância do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Vigilância da Amazónia (SIVAM), inaugurados em 2002 pelo governo FHC. Nas palavras do presidente Lula:

> O Sistema de Proteção da Amazônia está sendo implementado e direcionado para promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia, por meio de conhecimentos e informações oriundas de um grande banco de dados, contribuindo para atender às diretrizes gerais decorrentes da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal e da vigilância do espaço aéreo em consonância com a Política Nacional de Defesa.
>
> (...) o Sistema de Vigilância da Amazônia passou a contar com grandes radares baseados em terra e com aeronaves dotadas de equipamentos para vigilância aérea e de sensoriamento remoto, bem como com aviões de ataque baseados em diferentes pontos da região (BRASIL, 2003).

De fato, a institucionalização do SIPAM e do SIVAM ganhou destaque durante o governo Lula. Além disso, o governo logrou importantes esforços no Programa Calha Norte (PCN).

> Criado em 1985, o Programa Calha Norte é de fundamental importância para assegurar a presença do Estado na Amazônia, fortalecendo a soberania e a integridade territorial naquela região, por meio de medidas e ações para enfrentar as carências mais sérias da área, em particular as de caráter socioeconómico que afligem as populações carentes, com o objetivo de fixar o homem à terra (BRASIL, 2003).

O Projeto revelou um ponto de continuidade em relação à gestão anterior com aumento na ênfase empregada. No governo Lula o PCN ampliou sua área de atuação para 10.938 km de fronteira, o que representa 25% do território nacional. Tanto o PCN quando o SIVAM tem a finalidade de defender, proteger e garantir a integridade territorial, além de combater os ilícitos e estimular o desenvolvimento sustentável (NASCIMENTO, 2005).

Em concordância com a preocupação com a defesa de todo território nacional, o governo Lula lançou o Decreto no 6.592, de 2 de outubro de 2008, que dispõe sobre a mobilização nacional. O Decreto regulamenta o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) e define agressão estrangeira como: “(...) ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional” (BRASIL, 2008c). O ponto inovador nessa definição é a legitimidade pretendida para atuar fora de suas fronteiras quando ameaçado.

Em resposta à proposta da END da criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), Lula sanciona em 25 de agosto de 2010 a Lei Complementar número 136. A criação do EMCFA revela um ponto de continuidade dos esforços iniciados no governo FHC de conceder uma visão unificada entras as FA. Ademais, Soares (2011) aponta que se ampliaram as possibilidades de articulação entre as FA e o poder de polícia da Marinha e da Aeronáutica nas regiões fronteiriças, que era atributo exclusivo do Exército.

Conforme Soares e Silva (2012) a Lei tem dois grandes méritos: primeiro o aumento do controle político sobre as forças armadas; e a aproximação do Congresso Nacional para o debate sobre a defesa. O autor aponta como ponto negativo a possibilidade de empregar as FA em recorrentes ações no âmbito interno, o que pode tornar as Forças menos aptas para sua função de defesa da pátria e de ser instrumento capaz de avalizar a política externa.

Como conclui Soares e Silva (2012), o governo buscou também aumentar o controle político e o alinhamento institucional das Forças Armadas. Mas não conseguiu aumentar o poder militar brasileiro de forma que este se tornasse um instrumento eficaz na proteção dos interesses nacionais. Dessa forma, o governo Lula caminhou no sentido da institucionalização do emprego das FA como instrumento de política externa, como será demonstrado na subseção que segue.

3.3.2 Ambiente regional e internacional

Sob o ponto de vista da cooperação internacional em defesa e segurança, o governo Lula fez um movimento coerente com a opção de priorizar as relações na América do Sul. O governo Lula aumentou o grau de autonomia da política externa brasileira e compreendeu a segurança e a defesa como variáveis importantes para a inserção internacional do Brasil. Além disso, trouxe para a área de segurança e defesa o objetivo de manter a América do Sul como área de influência do Brasil, como demonstra a criação do CDS e a missão no Haiti (SOARES E SILVA, 2012).

O governo Lula promoveu a criação da UNASUL e liderou dentro dessa instituição a criação de um Conselho de Defesa Sul-americano, confirmando sua preocupação com o ambiente sub-regional. (SAINT-PIERRE, 2010). Na cerimônia de criação da UNASUL, o presidente Lula ressaltou a relevância do contexto regional e a pretensão de criação do Conselho:

> Estou convencido de que é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade Sul-Americana, também no campo da defesa. Nossas Forças Armadas estão comprometidas com a construção da paz. A presença de muitos de nossos países na MINUSTAH, força da ONU que garante a segurança no Haiti, é exemplo dessa determinação. Devemos articular uma visão de Defesa na Região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos.
>
> Por isso, determinei ao meu Ministro da Defesa que realizasse consultas com todos os países da América do Sul sobre a constituição de um Conselho Sul-Americano de Defesa. Creio que deveríamos discutir essa decisão aqui. Com esse mesmo espírito proponho a realização no Brasil, no segundo semestre deste ano, de uma reunião que permita detalhar o funcionamento e os objetivos do Conselho (AMERSUR, 2008).

O CDS surge com objetivos de articular uma posição comum entre os países sul-americanos a respeito de operações de paz e crises humanitárias, promover o intercâmbio de experiências entre os Estados nessa área, realizar exercícios militares que simulem crises humanitárias, estimular a integração e o fortalecimento da indústria de defesa na região, fomentar a confiança mútua entre os membros e contribuir para a cooperação frente a desastres naturais, entretanto, não se propondo a ser uma aliança militar, conforme sintetiza Souza Neto (2011). O Conselho demonstrou a maturidade dos países da região em assumirem a resolução dos problemas e das crises políticas regionais, sem a interferência de países externos, principalmente dos Estados Unidos (SOUZA NETO, 2011).

O coronel Carlos Eduardo Barbosa da Costa (2012) expressa que o CDS foi o primeiro passo concreto desde o Tratado do Rio (1947) para a construção na região de uma identidade sobre seus problemas de segurança. Costa (2012) acrescenta que o Conselho representa uma opção para diminuir as desconfianças entre os países da região e a influência externa e proporciona ponto positivo para o desenvolvimento de uma indústria de defesa com bases comuns.

Os esforços empreendidos pelo governo Lula para o aumento da cooperação na área de defesa no ambiente regional foram ensejados pela projeção de poder na região. A Figura abaixo ilustra o Ranking do poder militar na América do Sul nos dois últimos anos do governo Lula.

Figura 01– Ranking do poder militar na América do Sul (2009/2010)

***Ranking* do poder militar na América do Sul — 2009/2010**

Foram analisados fatores militares, econômicos e geopolíticos de cada país, atribuindo-se pontos (e um peso para cada item de acordo com sua importância) que, em sua totalidade, refletiram a escala de poder das principais nações sul-americanas

Ranking	Exército	Marinha	Força Aérea	Efetivo/Pop.[1]	G.M./PIB[2]	END[3]	P.E.[4]	Total
1. Brasil	289	139	272	10	40	35	35	820
2. Chile	201	94	108	40	50	33	15	541
3. Peru	199	96	106	30	30	5	15	481
4. Colômbia	80	62	170	40	50	15	15	432
5. Argentina	143	93	71	10	20	10	25	372
6. Venezuela	86	63	105	20	30	18	15	337
7. Equador	48	41	32	20	30	-10	10	171

[1] Efetivos/Pop. = índice do total de efetivos das três Armas em relação à população do país
[2] G.M./PIB = gastos militares em relação ao produto interno bruto (PIB)
[3] END = Estratégia Nacional de Defesa: considerou-se planejamento de longo prazo, vontade política, interesse no fortalecimento das Forças Armadas, indústria bélica e Política de Defesa Nacional
[4] P.E. = Projeção estratégica: considerou-se a população total, área do país, efetivos militares, produto interno bruto (PIB), capacidade de mobilização e atuação em missões de paz da ONU

Fonte: metodologia desenvolvida pelo Military Power Review (www.militarypower.com.br)

(SENADO FEDERAL, 2012)

Silva (2010) destaca que o convite para Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) foi um resultado de uma política externa consciente e

contínua dos governos brasileiros sobre a questão. A esse respeito Cervo (2008) acrescenta que a ação brasileira no Haiti somava a promoção do bem-estar e desenvolvimento, o uso da cooperação técnica, o futebol e a incorporação da filosofia política da ONU, mas o Brasil seguia perseguindo status internacional e tinha outros fins como o próprio CSNU.

Nesse mesmo sentido, Diniz (2006) infere que o caráter internacional que o Brasil construía ao longo do tempo, lhe conferiu a responsabilidade de chefiar a operação de paz no Haiti que se estabelecera em 2004, MINUSTAH. Para o autor, em concordância com Cervo (2008), a participação brasileira na MINUSTAH estava vinculada com os interesses brasileiros, por exemplo o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Com base nessa percepção, o Tenente Costa (2012) expressa que "o crescente envolvimento do Brasil em missões de paz, como no caso do Haiti, mostra nossa determinação de ser um *softpower* e mudar gradualmente a relação de como os Estados 'jogam' no tabuleiro internacional." A esse respeito, Lula expressa na Assembleia Geral da ONU de 2004 a ideia de novos paradigmas para as relações interestatais, à qual se infere a ideia de reorganização do jogo político no cenário internacional:

> Precisamos desenvolver estratégias que combinem solidariedade e firmeza, mas com estrito respeito ao Direito Internacional. Foi assim que atendemos o Brasil e outros países da América Latina à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais, não poderia se omitir diante de uma situação concreta (CORRÊA, 2007).

Souza Neto (2011) acrescenta que o envolvimento na MINUSTAH ressalta importante aspecto doméstico da diplomacia brasileira nos oito anos do governo Lula: a incorporação das FA à política externa e ao projeto do Brasil para a região. Para o autor, a missão no Haiti revelou uma forma de o Brasil exibir sua liderança regional, somada à capacidade militar. Nas palavras do autor, "uma maneira de dizer ao mundo que quer participar das decisões globais".

No tocante aos Regimes Internacionais de Desarmamento e Controle de Armas Nucleares e às Operações de Paz da ONU. Sobre os Regimes de Desarmamento e Controle de Armas Nucleares, o que cabe ressaltar da explanação

proposta por Silva (2010) é o rumo traçado por Lula ao recusar a assinatura do Protocolo Adicional do TNP.[25] Segundo o autor, a interpretação brasileira do documento como intrusivo foi correta, o Brasil buscou coerência entre a visão realista da política externa[26] e a recusa à assinatura do documento.

Importante elemento de conformidade entre a agenda de segurança e política externa é a candidatura ao assento permanente no CSNU. Lula empregou diferente perspectiva em relação ao governo anterior sobre essa questão. Em seu discurso de posse o presidente propõe: “Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes” (BRASIL, 2008*a*).

Em linhas gerais, o governo Lula foi movido pela percepção de que o CSNU deveria ser mais representativo do mundo contemporâneo. A proposta brasileira era que ocorre uma expansão entre os membros permanentes e não permanentes, sob o argumento:

> Por refletir uma configuração de poder de quase 65 anos atrás, a atual composição do Conselho não é a mais funcional para o efetivo encaminhamento de soluções para os problemas de paz e da segurança internacionais. Uma reforma que expandisse o Conselho nas categorias permanente e não-permanente, com o ingresso de maior número de países em desenvolvimento em ambas, e também previsse a reformulação de seus métodos de trabalho atenderia aos imperativos de dotar o órgão de maior representatividade e transparência, assim como de aumentar a legitimidade e a eficácia de suas decisões (MRE, 2011).

Em 2004 o Brasil se aliou aos países que formariam o G-4 (Alemanha, Índia e Japão) para apresentar uma proposta de alargamento do CSNU. Os países criaram ainda um plano para nortear as ações dos quatro no processo de reforma (MRE, 2011). Almeida (2004) argumenta que desde o início da gestão Lula foi atribuída grande prioridade à conquista do assento permanente no Conselho de Segurança.

---

25 Protocolo Adicional ao TNP foi lançado em 1997 e prevê o amplo acesso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) às instalações passíveis de serem utilizadas por um programa nuclear. A discussão sobre a adesão brasileira durante o governo Lula ganhou destaque no âmbito da 8ª Conferência Mundial sobre a Revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, realizada em maio de 2010 em Nova York.

26 Conforme explanado na subseção 3.2.1.

Em seu discurso na Assembleia Geral da ONU em 2004 Lula demonstra os argumentos mencionados:

> Só o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais. Mas sua composição deve adequar-se à realidade de hoje, e não perpetuar aquela do pós-Segunda Guerra ou da Guerra Fria. Qualquer reforma que se limite a uma nova roupagem para a atual estrutura, sem aumentar o número de membros permanentes é, com certeza, insuficiente (CORRÊA, 2007).

A candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU foi considerada um ponto de honra da política externa de segurança do governo Lula, apesar de não estar expressa na END (ALMEIDA, 2009). O discurso reformador do presidente Lula e a aliança com o G-4 foram constantes durante o período em tela.

Entretanto, apesar do esforço diplomático liderado pelo G-4, foram impostas barreiras às pretensões destes Estados. Isso diz respeito à posição de alguns membros permanentes movidos por rivalidades históricas. Como é o exemplo da China em relação ao Japão, França em relação à Alemanha, Reino Unido em relação à Índia. No caso do Brasil, "assim com foi em outras oportunidades do passado, a falta de uma coesão latino-americana em torno de suas aspirações, impede que o país ganhe maior poder de barganha no processo" (MRE, 2011).

A discussão acerca da reforma do CSNU assim como as outras ações brasileiras na esfera de segurança regional e internacional durante o governo Lula refletiram a prioridade empregada à área. Em concordância com as ações de defesa no âmbito interno, a atuação do governo Lula configurou o que Soares e Silva (2012) define como "autonomia em defesa".

Nesse sentido, Samuel Alves Soares (2011) argumenta que Lula empreendeu adotar uma liderança por proclamação. Isso se refere as esforços brasileiros em ocupar um lugar de destaque no cenário internacional. Assim como a opção pela diversificação de parcerias, o autor relata essa definição de acordo com a diversificação, visando a liderança, da agenda de defesa desse governo.

4. CONCLUSÃO

Comprova-se a hipótese que induz que implementação de uma nova proposta para a área de defesa durante o governo Lula resultou em esforços para a reestruturação do campo estratégico e redefinição das prioridades de ação e, por meio da diplomacia, ampliou a busca brasileira por cooperação na área de defesa. De fato, os governos FHC e Lula enxergaram a questão da segurança sob aspectos distintos. Nota-se na gestão Lula a proposição de mudanças de ênfase e métodos em relação à política externa e de defesa exercida pela gestão FHC.

Concluiu-se que o governo Lula representou mais um ajuste de prioridades e temas em destaque do que uma ruptura com a agenda iniciada pelo governo anterior. No campo institucional os esforços empreendidos pelo governo Lula representaram continuidade com a gestão anterior. Os documentos estabelecidos nos oito anos do governo Lula apresentaram seus pontos inovadores e também o reforço do discurso iniciado pelo governo FHC.

Entre as ações de defesa no campo interno, o governo Lula confirmou a preocupação do governo FHC em estabelecer uma visão unificada para as FA. Lula deu continuidade à renovação do pensamento estratégico brasileiro. Comprovou-se o aumento dos temas disponíveis nesse debate à ênfase dada a alguns destes.

A PDN 2005 revelou maturidade do pensamento estratégico brasileiro em relação à versão anterior, embora não tenha configurado uma inovação na forma. A inovação nesse campo elevada pelo governo Lula foi a END, que surge com um caráter diferenciado dos documentos anteriores, mais categórico e afirmativo.

A Amazônia ganhou destaque nos documentos elaborados no governo Lula e a América do Sul continuou com relevante prioridade na política de defesa brasileira nesses documentos. A END ressaltou em suas determinações o emprego das FA como instrumento de política externa e revelou concordância com a opção por cooperação regional na área de defesa.

No tocante às ações no cenário regional e internacional, o governo Lula demonstrou concordância com a perspectiva do governo FHC referente à América do Sul, comprovada na criação do CDS. Além disso, foi representada continuidade na participação brasileira em operações de paz.

Entretanto, o governo Lula agregou à participação em operações de paz a busca por um assento permanente no CSNU. Nesse ponto concluiu-se uma ruptura com a gestão anterior. O governo Lula elevou a busca por apoio internacional e demonstrou em suas ações de política externa e de defesa a prioridade destinada à reforma do CSNU.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, jun. 2010, p. 220-250.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Arte de NÃO Fazer a Guerra:** novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. Meridiano 47 vol. 11, n. 119, jun. 2010 p. 21-31.

______. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. **Mundorama**, 14/03/2009. Disponível em <http://mundorama.net/2009/03/14/estrategia-nacional-de-defesa-comentarios-dissidentes-por-paulo-roberto-de-almeida/> Acessado em 13/05/2013

______. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. bras. polít. int.**, Jun. 2004, vol.47, n.1, p.162-184.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **A síntese imperfeita:** articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 46, n. 2, dez. 2003.

AMERSUR. **UNASUR-Discurso del Presidente Lula da Silva** Jun. 2008. Disponível em: <http://www.amersur.org.ar/Integ/UNASUR0806.htm> Acessado em: 29/10/2013.

BARNETT, Michael. Social Constructivism *In:* BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). **The Globalization of World Politics.** An introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2008.

BRASIL. **Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.

______. **Decreto Nº 6.592, De 2 De Outubro De 2008.** Regulamenta o disposto na Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização- SINAMOB.

______. **Estratégia Nacional de Defesa**, Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008

______. **Lei Complementar nº 136**, de 25 de agosto de 2010.

______. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2003**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2003.

______. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008

______. **Política de Defesa Nacional**, 1996.

______. **Política de Defesa Nacional**, Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo, SP: Ed. Makron Books, 1996

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 4. ed., rev. ampl. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2011

COPELAND, Dale C. The constructivis challenge to structural realism. In: Guzzini, Stefano; Leander, Anna. **Constructivism in internacional relations:** Alexander Wendt and his critics. Oxon e Nova York: Routledge, 2006

COSTA, Carlos Eduardo Barbosa da. Tendências mundiais e seus reflexos para a defesa brasileira. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, n.7, jul. 2012.

DINIZ, Eugenio. **O Brasil e as operações de paz**. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. II, p. 303-337.

FOLHA ONLINE. **EUA fazem duras críticas à Estratégia Nacional de Defesa.** 01/12/2010*a*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/839335-eua-fazem-duras-criticas-a-estrategia-nacional-de-defesa-leia-telegrama-em-portugues.shtml> Acessado em: 18/05/2013

______. **Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos.** 04/03/2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0403200914.htm> Acessado em: 18/05/2013.

______. **Para embaixador dos EUA, Jobim é "primeiro ministro da Defesa forte do Brasil"**. 30/11/2010*b*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/838772-paraembaixador-dos-eua-jobim-e-primeiro-ministro-da-defesa-forte-do-brasil-leia.shtml> Acessado em: 27/10/2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5ª Edição São Paulo: Editora Atlas, 1999.

JOBIM, Nelson. A Defesa na agenda nacional: o Plano Estratégico de Defesa. **Interesse nacional,** ano I, n. 2, p. 09-16, julho/setembro 2008.

______. **Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)**. 15 dez. 2010. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454058-16122010-defesa-palestra-dominstro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq.html>. Acessado em 17/05/2013.

JUNGMANN, Raul. Estratégia Nacional de Defesa (END) *In:* **Segurança Internacional:** Perspectivas Brasileiras. JOBIM, Nelson A.,ETCHEGOYEN, Sergio W, ALSINA, João Paulo (Orgs). Rio de Janeiro: Editora FGV,2010

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

MARTINS FILHO, O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo pra frente dois Passo Atrás. **Revista Olhar.** Ano 02, N. 4, Dez. 2000

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Reforma da Governança Mundial: Reforma e Ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Balanço de Política Externa 2003/2010.** 2011

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil no cenário Regional de Segurança *In:* **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança.** J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva (orgs) Brasília, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

NASCIMENTO, Durbens Martins. A Política de Defesa Nacional para a Amazônia e suas consequências ao Programa Calha Norte. *In:* **Revista Humanitas.** Mar- 2005

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. **Política externa e política de defesa:** uma epifania pendente. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Andréa Benetii Carvalho de. **AMÉRICA DO SUL NA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL: estudo comparativo das políticas de 1996 e 2005.** Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa de 2013.

OLIVEIRA, Andréa Benetii Carvalho de; VIANA E SILVA, Caroline Cordeiro. **Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Doutrina Militar de Defesa:** América do Sul e Segurança Regional

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A defesa nacional no governo Lula. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina.** Buenos Aires: Resdal, 2005.

______. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. **Interesse nacional**, ano 2, n. 5, p. 71-83, abril/junho de 2009.

______. Ministério da Defesa: A Implementação da autoridade. **Research and Education in Defense and Security Studies** August 7–10, 2002, Brasilia, Brazil.

______.A visão brasileira de segurança hemisférica. **Seminário Defensa Europa – América Latina**. Santiago, Chile, 30.01.2004

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo; SOARES, Samuel Alves. Forças Armadas, direção política e formato institucional. *In:* CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Cecilia (Orgs). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul.** FGV, Rio de Janeiro. 2000

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira.; MUNHOZ, Athos. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. **Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais Sebreei**. 20 a 22 de junho de 2012 Porto Alegre/RS, Brasil

PRESIDÊNCIA DA República. **Palavra Do Presidente**. 2º Semestre, 1996

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games *In*: **International Organization.** Boston, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer.1988.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura**, n.8, ago. 2010

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 19 n. 54. Fev, 2004.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais:** correstes e debates. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

SENADO FEDERAL. A força da dissuasão *In:* **Revista Em Discussão.** Ano 3. Nº10. Mar de 2012.

SILVA, Marcos Valle Machado da. Política Externa, Segurança e Defesa nos Governos Lula e Cardoso. **Revista Debates** (UFRGS), v. 4, p. 159-177, 2010.

SILVEIRA FILHO, Luiz Cesário da. "**Carta a um Jobim fora do tom".** 19/03/2009. Disponível em: <http://jornalenoticias.com.br/zebeto/?p=24938> Acessado em: 18/05/2013.

SIPRI. **Military Expenditure Database 2013.** Disponível em: <http://milexdata.sipri.org/result.php4> Acessado em: 18/05/2013

SOARES, Samuel Alves. A defesa na política externa da Era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. *In:* FREIXO, Adriano de (COORD.) **A política externa brasileira na era Lula.** Rio de Janeiro, RJ: Apicuri, 2011.

SOARES E SILVA, Fernando José Sant'Ana. O poder militar brasileiro como instrumento de política externa In: **Defesa nacional para o século XXI**: política internacional, estratégia e tecnologia militar / Edison Benedito da Silva Filho, Rodrigo Fracalossi de Moraes (orgs). – Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, M (org.). **Nunca antes na história desse país...?** Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *In:* **Contexto internacional**. Vol.25 no.1 Rio de Janeiro, Jan./June 2003

TEIXEIRA JR, Augusto Wagner. NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira.Mudanças no significado estratégico da Amazônia nas políticas e na Estratégia Nacional de Defesa. **Revista de Geopolítica.** Natal - RN, v. 3, nº 2, p. 113 – 123, jul./dez. 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007

VIGEVANI, Tullo; Oliveira, Marcelo Fernandes De. A Política Externa Brasileira Na Era Fhc: Um Exercício De Autonomia Pela Integração. **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis.** UFSC. 2003

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil** – de Vargas a Lula. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

WENDT, Alexander.Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organizations**, v.46, n.2, 1992.

______.**Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press,1999.

WINAND, Érica Cristina Alexandre. SAINT-PIERRE, Héctor Luís. **A questão da defesa e as Forças Armadas Brasileiras nos primeiros meses do governo Lula**. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. **Revista de Sociologia E Política** Nº 25: 165-175 JUN. 2006.